

1 城市规划决策过程

1.1 城市规划决策过程概要

1.1.1 城市规划与决策

1.1.1.1 城市规划

英文中的“规划”有两种表达，一是“plan”，二是“planning”前者意指规划方案，“是对于城市物质形态布局所做的二维表达，……涉及总体的、综合的、结构性的和战略性规划”^①，含有行为“结果”的意义；后者强调动作，具有行为“过程”的意义。在学术领域，“规划”不仅在城市研究中，而且在经济学、政策科学、决策科学和管理科学中都是重要的子系统。在实际政府运作中，“规划”不仅是城市工作的最重要的内容，还是计划、科技、教育等各行各业工作的组成部分。

城市规划的本质意义在规划界讨论已久，通常的理解为：城市规划是为了实现城市发展的社会、经济、文化和环境的综合长远目标，通过制定未来城市空间发展的战略和借助合法权威对各种城市资源（包括自然资源和社会资源）进行合理的配置，以引导、调节和控制城市发展的时空程序的一种社会活动过程。最新的认识为：城市规划是国家宏观调控手段、政策形成和实施的工具、未来城市空间构架。^②基于这种理解，城市规划不仅仅是作为一门学科或一门技术，更主要的是作为一种社会实践活动体现其价值，它本质上是通过土地、空间等资源的安排来进行利益分配。由此可见，城市规划是政府调整利益分配的权威性的方式之一。

作为一种社会实践，作为政府调整利益分配关系的权威性方式之一，城市规划的主要任务体现在：根据城市的具体条件，确定城市在一定时期内发展的方向、目标和规模；根据城市发展的目标，从城市的整体利益和长远利益出发，合理和有序地配置城市空间资源；通过空间资源配置，提高城市的运作效率，促进经济和社会的发

Michel Neuman. Does Planning Need Plan? JAPA. 1999. 转引自国外城市规划, 1999 (4): 23

② 同济大学主编, 城市规划原理, 北京: 中国建筑工业出版社, 2000. 68 ~ 70

展； 确保城市的经济和社会发展与生态环境相协调，增强城市发展的可持续性； 建立各种引导机制和控制规则，确保各项建设活动与城市发展目标相一致。

1.1.1.2 决策

“决策”一词在汉语和英语中都有两种不同的词性，一是作为名词（decision）指人们进行思维活动的结果，即对准备实施的行动所作出的决定；二是作为动词（make decision），指人们通过思维活动进行分析、设计、选择和作出决定的行为和过程。两个涵义彼此相关，互为一体，差别只不过在于：前者强调的是过程的结果，后者强调的是过程本身（包括过程的发生和发展）。英语中的决策还有第三种表述，即作为动名词（Decision-making），这种表述反映出人们早已认识到了决策结果和过程的不可分割性。

基于以上理解，有关决策的定义也分为两种。一种认为：决策是“对未来实践的方向、目标、原则和方法所作的决定”。^①另一种认为：决策是“人们在改造世界过程中，寻求并决定某种最优化目标即选择最佳的目标和行动方案而进行的活动”。^②这两种理解都有其合理性，本书在使用决策这一概念时，更多地是将决策理解为一种活动过程，即把决策视作动词。

1.1.1.3 城市规划决策

城市规划决策是决策主体针对城市规划过程中已经发生、正在发生和将要发生的问题，收集信息、判断性质、选择方案、制定政策的活动过程。城市规划决策是决策的一种类型，也是城市规划的重要内容。就其是一种决策而言，城市规划决策具有一般决策的共同特性，遵循一般决策活动的规律。而就城市规划决策而言，它又是决策的一个特殊种类，表现出不同于一般决策活动的特殊性，具有其自身的特殊规律。

首先，城市规划决策与其他类型决策在本质特征上的共同之处，在于它们都是人们的创造性思维活动，是人们在认识客观世界的前提

姜圣阶，曲格平等，决策学基础，北京：中国社会科学出版社，1986.3

② 夏征农，辞海，上海：上海辞书出版社，1989.415

下，为实现一定的目的而进行的抉择思维。其哲学意义乃是人们在主观与客观、理论与实践的对立统一的不断发展变化过程中，能动地改造自然、改造社会和控制事物发展的活动。决策是与认识相联接的思维的第二序列。认识只是关于客观对象的描述和揭示，决策则包含着极强烈的目的性。作为思维的一个序列，决策是认识与行动之间的中介环节，没有决策就没有行动。所以，我们可以说，没有城市规划决策就没有国家（政府）在城市建设中的公共行政行为，也就不能实现国家（政府）对城市建设的领导、干预和管理。

其次，城市规划决策活动具有公共选择的特性，它主要是一种行政决策。城市规划行政决策，是指城市规划行政主体在城市规划、建设和管理领域，针对城市发展过程中所面临或即将产生的问题，制定与选择城市建设与发展战略的活动。不同于其他企事业单位的管理决策，它带有鲜明的政治性和公共性，具体表现为：

(1) 城市规划直接决策者是负责城市规划工作的城市政府及其职能部门。《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》）第九条明确规定：“国务院城市规划行政主管部门主管全国的城市规划工作。县级以上地方政府城市规划行政主管部门主管本行政区域内的城市规划工作”，并赋予城市规划行政主管部门以城市规划编制权、审批权和调整权、修改权，以及立项参与权、建设用地选址权、建设工程规划批准权、用地规划调整权、监督检查权、行政处罚权、复议裁决权等权限。

(2) 城市规划决策的对象是整个城市的公共建设事务。尽管“城市规划的对象主要是城市的空间系统，即在城市土地使用基础上的各类城市组成要素的相互组合关系”^①。但空间系统的处理本身属于公共建设事务，空间系统的处理涉及到公共利益。城市规划应该代表城市政府和市民的意志与利益，处理城市发展过程中的整体与局部、长远与近期、集体与个人的关系，站在城市公共利益的高度协调经济、社会、环境、效益的关系，并使它们达到统一。

(3) 城市规划决策的结果属于公共政策的范畴。一般说来，公共

政策是由政府机构和行政主管部门制定的，表达了他们的行为目的，反映了他们的行为过程和效果。城市规划决策结果同样如此，它是城市政府和城市行政首长关于城市发展政策的具体化，它表现在：一方面，城市规划决策应该反映城市决策主体在城市发展过程中的政策取向，这必然反映决策者的价值偏好；另一方面，城市各个方面的未来发展都应处于城市规划决策所确立的基本框架之中。

(4) 城市规划决策过程是一个政治过程。城市规划的作用之一在于分配利益和配置城市资源，而此项任务的完成必须依赖于权威。同时，城市规划实施的长期性也要求权威的存在。只有政府和政治领导人才具有这种权威。政治领导人对于城市规划决策的干预主要是通过行政组织、行政手段来实现。政治理想常常是城市建设的主要动力，也是城市规划决策的主要基础。事实上，城市规划的许多决策是在政治舞台上作出的。无论是中国古代的城市、中世纪欧洲的殖民城市，还是古罗马的军事城镇、文艺复兴时的“理想城市”，以及美国的新兴城市，无不受到政治形态的制约和影响，无不反映了统治者的意志。如中国古代大多数都、州、府城的建设首先要满足“辨方正位、体国经野”的政治要求，使城市结构形态严格遵循由上到下、由大到小的社会礼制秩序，能够体现统治者至高无上的地位。正如英国学者莫里斯(Morris)在其名著《城市形态史》中指出的那样：“所谓规划的政治(Politics of planning)对城镇形态曾有过决定性的影响。”^①

1.1.2 城市规划决策问题的特征

所谓问题，指决策主体（个人、组织、集团、阶级、民族、国家等等）在与周围环境相互作用的过程中，主体的目标、期望、偏好、计划、方案等不能实现的状况。换句话说，与决策主体的期望和目标不吻合的情况，都可以称为“问题”。

城市规划决策问题的特征主要表现在它的决策对象的特殊性上。决策对象是决策的客观实在物，这种客观实在物具有可变性，改变这种客观实在物就是决策的目的。城市规划决策对象区别于其他决策对象的特

点是它具有全含性——以城市建设及其相关联的每一个方面为对象。城市规划的决策对象由城市中的人、物和他们之间的关系所构成。所谓“人”就是城市规划所涉及到的在利益上有关联的人，所谓“物”就是城市规划涉及的资源，包括自然资源——土地、水、矿产、森林、空间、公共信息，也包括人文资源——历史文化遗产、城市基础设施（城市道路、广场、绿化），城市公共设施（教育设施——公立学校）公共管理设施——行政办公场所，科技设施——科技馆，文化艺术设施——文化宫、图书馆，医疗卫生设施——公立医院、疗养院、卫生防疫站、妇幼保健站，体育设施——体育场馆，社会保障设施——敬老院、福利院以及属于私人物品的住宅、商业办公用房和各种私立设施（幼儿园、学校、医院、企业办公场所）；所谓“他们之间的关系”包括人与人的关系、人与物的关系、物与物的关系。

在城市规划决策中，纯粹的人与人的关系、人与物的关系、物与物的关系是不存在的，因为人不是孤立的人，物也不是孤立的物。城市规划决策面对的是这三种关系构成的网络。这个网络非常庞大而复杂，网络中的各个元素处在不断变化之中，从而导致了网络也在不断变化。由于网络中的各元素互相关联，因而常常是牵一发而动全身。这样，城市规划决策的对象这个网络，就从另一个方面决定了城市规划决策的复杂与困难。这种关系或关系网络是通过城市规划问题和项目来体现的。

1.1.2.1 决策问题的类型

按照问题的性质，可分为私人问题与公共问题。个人购买住宅与购买者的经济状况、文化品位、个人兴趣有关，属于私人问题。而住宅区内有没有配套设施和室外活动场地就是公共问题。经济学中有一对基本概念：私人产品和公共产品。前者指由私人企业生产并通过市场交易实现的产品，其消费具有可分割性和排他性；后者是由公共部门生产、由社会成员免费使用的产品，其消费具有不可分割性和非排他性。从逻辑上说，与私人产品相关的问题是私人问题，而与公共产品相关的问题就是公共问题。应该说明的是，私人问题和公共问题有时并无严格界限，这与问题所处的环境相关联，也与问题判断者的价值观有着极大关系。如上述购买住宅的问题：就购买什么样的“住人

的房子”而言，属于私人问题，但是，就购买什么样的“居住环境”而言，又可以认为是公共问题。

按照问题形成的阶段，可以划分为“初始问题”和“政策问题”。前者指“问题的客观原初状态”，后者“指经过政府或其他公共权威机构认定，认为是应该而且可以通过特定的公共政策加以解决的问题”^①。初始问题不等于政策问题，初始问题只有经过决策主体的认知和界定才会形成政策问题。这种认知和界定的过程，就是政策议程的确立过程。

1.1.2.2 决策问题的特征

这里所说的“决策问题”，是指城市规划决策所面临的问题，这些问题具有以下特征：

——关联性。城市规划问题可以说包罗万象，大致可分为：政治问题（如城市规划权力问题）、经济问题（如利益分配、重复建设、土地闲置）社会问题（如就业问题、老人问题、种族问题）、文化问题（如城市遗产消失）、法制问题（如违法建设）、环境问题（如生态保护）、资源问题（如风景资源破坏）、城市交通问题（如公共交通）、居住问题、城市形态问题（如“摊大饼”还是“有机分散”）、城市风格问题（如形象趋同）、城市管理问题（如治安）、城镇化问题（如农民进城、基础设施和公共设施问题）、城市防灾问题（如抗震、防火）等。城市规划决策所涉及的问题，通常表现为复杂的问题集或问题系统，而少有单一问题。这意味着问题与问题之间相互关联、相互依存。所谓相互关联，即问题本身是一个复杂的整体性系统，难以分解为相互独立的问题元素。所谓相互依存，即各个问题具有连带关系，一个问题可能派生出另一个问题，解决了一个问题，其他问题或迎刃而解或引发新的问题。例如，战后美国的高速公路发展很快，极大地影响了城市发展。从表面上看，修建高速公路的选线似乎只是个交通规划问题，可是“从地方政府的角度出发，修建高速公路不但可解决市中心交通 congestion 的问题，还可以借中央补贴来达到改建旧区的目的。在修建高速公路、制定道路走向线型时，地方政府还有一个无法出口

的隐藏的动机：战后大批黑人士兵复员入城，他们多数在市区定居。凡有黑人迁入的街区，白人纷纷迁离。为了阻挡黑人‘蚕食’市区街坊，代表白人利益的市政府企图以高速公路来划分黑白居住区之间的界线，高速公路成了保护白人街区的屏障。所以表面上看来是纯技术问题的高速公路建设，包含着深层的政策意图，反映了决策者的政治动机”。^①由此可以看出，规划所涉及的技术问题、经济问题和政治问题常常会纠缠在一起，表现出极大的关联性和相互依存性，需要系统和整体地思维才能有效处理。又如南宁摩托车过度发展，1999年底已达21.25万辆，不仅成为严重的交通问题，而且也造成了环境的恶化，同时还给整个城市管理带来了困难。虽然各方面呼吁采取措施减少摩托车数量，有关部门和领导也认识到问题的严重性，但由于摩托车数量太多，涉及到税收、就业、公共交通、旧城改造和新区建设等方方面面的问题，决策时不仅要考虑解决此问题的经济代价，还要顾及时机选择的政治风险和市民的心理承受能力。如果处理不当，可能引发社会稳定问题。

——主观性。主观性意味着价值问题。如前所述，初始问题与政策问题的区别在于：“政策问题的成立，除了必须先有若干物质现实或社会现实的存在为其基本条件外，最重要的还在于人们的主观认定。而这种人为的确认，又因人们的利益、信仰或价值观不同而各异。”^②如违法建设问题在城市规划工作者看来非常重大，需要政府采取行动来加以解决，而经济部门则可能不以为然，认为违法建设可能有利于地方经济的增长。换句话说，尽管问题客观存在，但对于这些问题的状况或条件的界定、分类、解释和评价却是主观的，在此基础上建构的政策问题也就带有明显的主观特性。

——动态性。现代科学技术日新月异，信息技术、能源技术、交通技术使城市的功能形态变化更新的周期愈来愈短，而且不断带给城市居民以新的生活方式和价值观念。这就使得城市规划决策的问题不断变化，城市规划决策者不得不频繁地在各种可能性中迅速作出选

张庭伟城市发展决策及规划实施问题，城市规划汇刊，2000（3）：13

② 郭巍青，卢坤建，现代公共政策分析，广州：中山大学出版社，2000.42

择，决策节奏加快。如深圳“20年间城市人口从3万到415万，国内生产总值从2亿元到1250亿元，带动城市建成区面积从3km²发展到325km²”。^① 每年审批12万份文件，涉及的投资或资产运作在1000亿元以上。^② 人与物如此巨大的增长量及其衍生量，在快速发展的过程中呈现了多重复合性的特征，如周期性、跳跃性、共存性等，尤其是存在动态性和由此带来的不确定性。城市的快速发展给城市规划决策带来了一系列困难和问题：第一，城市规划的政策制定（包括系统的规划立法、规划的编制）落后于需要，城市规划决策缺乏相对足够的和可操作的依据；第二，城市规划的从业人员（包括决策者）无论在数量方面，还是在质量方面以及在工作方式方面均远不能满足城市规划工作的要求；第三，城市规划的制度建设速度太慢；第四，城市开发区和城市土地利用、开发强度失去控制，违法建设量大而面广；第五，各个城市面貌趋同而每个城市的面貌杂乱。

——复杂性。城市是一个规模庞大、结构复杂、功能综合、因素繁多的巨系统，当今中国城市建设人财物的投入是空前的。城市社会的各个方面的联系纵横交错，各种城市问题纠缠在一起，各种利益相互矛盾，各种力量激烈竞争，给城市规划决策活动带来一个个难题。为了解决这些难题，城市规划决策活动愈来愈频繁。某一个问题的决策可能会引起连锁反应，甚至引起严重后果。城市规划决策问题通常具有复杂的结构，其特征为：城市规划决策涉及诸多的决策主体和利益群体，他们的价值偏好和行为目标要么是不清楚的，要么是相互矛盾和冲突的，难以形成统一的标准，难以排列问题和方案的次序；

可供选择的决策方案的理论数量较多以及各个方案的效果是未知的，决策的风险和不确定性也难以预测；结构不良的问题一般不可传递，即在众多的解决方案中无法比较出一个最优的方案。这样，使决策方案的选择变得十分困难。

事实上，城市规划决策的复杂性日趋增加，原因在于：第一，随着市场经济的发展、城镇化的推进，现代城市中各个部分、各个领域

王富海，李贵才，对深圳二十年规划特点和未来走向的认识。城市规划，2000（8）：25

② 罗雅晖等，行政管理进入快速道，深圳特区报，2001-03-07

的相互依存程度越来越高，城市规划问题与政治、经济、社会、文化等诸多领域的传统界限正在消失，越来越多的问题带有牵一发而动全身的复杂性质。也就是说，城市规划问题的相关性特征愈来愈突出。第二，随着市场经济所要求的权力分散和政治民主化程度的提高以及公民权利意识的普及，越来越多的利益诉求进入城市规划决策领域，从而使城市规划决策问题日益复杂。即使是一些表面上看起来并不重要的问题，也可能会引起许多个人、集团、部门的利益和目标相互影响甚至冲突，使得政府和城市规划行政主管部门陷入“两难选择”或“悲剧性选择”的境地。第三，现代城市的快速发展，使城市规划决策主体经常要在时间和其他资源的限制下进行决策，巨大的压力使得全面地搜索问题和找出满意的解决方案非常困难。“人们即使有可能收集和组织足够的信息以确定地解决一个复杂问题，但在现实的政治生活中他们常常在分析远未完成之前就被要求作出决定”。^①

值得指出的是，在计划经济向市场经济过渡的双重体制阶段，城市规划决策呈现出相应的一系列问题，如：

(1) 城市资源的配置和利用的低效率。城市规划在资源配置中的重要直接作用是配置土地资源和相应的地上和地下空间资源。计划经济中的土地完全由政府无偿供应，而市场经济下的土地成为一种商品，可以进入市场。政府的作用只是根据经济发展和城市建设的要求，控制土地供应的一级市场，而土地的二级市场成为土地配置的主要手段。可是在双重体制下，土地的二级市场尚未建立或尚不完善，大多数城市仍然采取协议出让的办法来分配城市土地。由于缺乏有效的城市规划或可行性分析作为依据，协议出让的形式带有很大的盲目性，在项目需要和地块位置、用途、面积、价格等方面的吻合程度不高。“看不见的手”尚未发挥作用，“看得见的手”不能正确发挥作用，土地的配置和利用不可能达到最优。

(2) 城市规划决策中的寻租（见 1.2.4）具有体制基础。同样以土地为例，在双轨制条件下，一方面要求土地的使用者进入二级市场购买土地，另一方面政府又拿出土地用于协议出让。土地的市场价格

和协议价格相差甚大。为了获取更大的利益甚至暴利，土地的供应者和使用者就会千方百计地进行寻租活动，有些人干脆就利用土地级差进行土地倒卖。而一些掌握土地协议出让权力的城市规划决策者也会借机通过“设租”来谋求私利。为了获得能够寻租的位置，不少人通过非正常的途径和手段在政府和城市规划行政主管部门谋取权力。有了这样的温床，钱权交易、腐败现象不断发生，社会财富遭到侵蚀。

(3) 城市规划的实施受到影响。由于双轨制形成了土地供应的两种互相矛盾的方式，使得作为商品的土地存在两种相差很大的价格——政府协议出让价格和市场价格。有的城市政府意图通过压低本城市的土地协议出让价格来降低土地的市场价格，以此作为所谓的优惠政策的主要部分来吸引项目投资。低廉的土地价格的确引来了不少投资者，然而过多的公司拥有过多的土地就会造成土地市场的供过于求，形成低水平开发和重复建设的局面。面对如此众多的急于“脱手”的土地拥有者和希望通过少量投入就卖掉项目（连同土地）的投资者，城市规划的控制就显得力不从心。

因此不难看出，在从计划经济向市场经济转型的过程中，面对日益复杂且具有动态特点的城市问题和范围日益扩大的城市规划决策问题，单凭城市规划决策者的个人或少数人的经验、智慧进行决策，几乎是不可避免地会造成决策失误。

1.1.3 市级机构城市规划决策过程

在市一级决策机构中，市委、市政府、市人大、市政协和市政府、市检察院在城市规划决策过程中扮演着不同的角色，分析和评价这些机构的决策过程，对于认识现有政治体制框架下的我国城市规划决策机制非常必要。

1.1.3.1 市委决策过程

中国共产党的市委，对整个城市工作起政治领导的作用，是城市政治权力结构的核心。按照《中国共产党党章》的规定，市委实行民主集中制即委员会制。市委作为共产党在城市的领导机关，由市一级的党的代表大会选举产生。在市党代表大会闭会期间，由市委及其常委会执行上级党委的指示和市党代会的决议。包括：落实中央的路

线、方针、政策及省委的安排部署，保证国务院和省人民政府政令的施行；组织实施市委全体会议的决定、决议；依据党管干部的原则，决定副处（副省级城市和直辖市为副局级干部）级以上干部的任免、奖惩、调动；研究讨论全局问题、重大问题和突发性事件并作出相应决定；决定主要机构的设置和撤并等等。

虽然市委的工作内容主要集中在党的宣传、组织、教育、纪律检查、政法、统一战线、军事和群众工作等方面，但相当数量的重要的城市行政工作在经过市政府办公会议等形式的讨论后，要提交市委常委会决定。有些重大的行政事务先由市委常委会确定处理原则或大体方案后，再由市政府研究具体办法、措施或提交市人大讨论、通过。例如，城市规划行政部门负责人的任免是按照市委组织部考察提名，市委常委会讨论决定后由市长提交市人大常委会通过并公告的程序进行的。城市规划决策主要是政府决策，但是在实际工作中，城市规划的重大问题和重点项目通常也是由市长提交市委常委会讨论决定后，由市政府按照法定程序或政府规章具体操作。虽然上述有些程序并非法律规定，但通过多年的运行已经成为惯例。

市委的决策是通过会议的形式进行的。市委的会议有书记会（或书记碰头会）、市委常委会和市委全体委员会三种形式，有时根据需要召开扩大会议，邀请有关方面的负责人列席。

在市委全体会议闭会期间，常委会行使市委的职权。市委常委会通常按下列程序进行：第一，提出议题。由负责此项工作的部门提出提交常委会讨论决定的问题，经主管常委同意后送交市委办公室拟出议题，然后送市委书记或主管副书记阅定。第二，预告会议内容。常委会一般在开会一两天前通知常委，还通知需要列席的市人大常委会、市政协主席和一些与议题有关的部门负责人。通知中预告议题，以便让参与者作好各种准备。第三，讨论议题并作出决定。常委会通常由书记主持，书记外出时委托副书记主持。会议采用民主集中制的办法进行决策。常委们就某一个议题的意见基本一致或完全一致时，书记就在综合大家意见的基础上作出结论，并就此进行表决，通常是用口头表决的方法。第四，决策的实施。决定作出后，由主管副书记负责组织实施。城市规划中与城市发展战略有关的问题和重大建设项

目涉及的规划问题，有时列入市委常委的议程。

市委全体委员会（简称市委全会）由全体市委委员参加，每年召开一两次，就某些重大的全局性问题进行专题研究，并作出决定，通常以决议的形式出现。市委全会一般不研究城市规划问题，除非是城市规划的战略性问题，其决策结果是形成关于这类问题的决议，用于指导全局。

书记碰头会是市委书记、副书记就某些重要问题在提交市委常委会讨论前的小范围研究的会议，个别有关方面的负责人（如市委秘书长、组织部长）列席，通常是确定提交市委常委会研究的重要问题，尤其是组织人事问题。

随着对城市规划重要性的认识不断加深和城市规划决策的日趋复杂以及城市规划对城市工作全局的影响愈来愈大，城市规划决策列入市委议程的情况日渐增多，随着相当数量城市的人大主任由市委书记兼任，市委在城市规划决策方面的决定性作用也正在加强。

1.1.3.2 市政府决策过程

作为地方国家行政机关 城市政府是城市的最高行政决策机构 是城市政治权力系统中的“实权”部分。大量的城市规划决策活动在城市政府的体制框架内完成。市政府由市长 1 人、副市长 4~8 人（其中常务副市长 1 人，通常常务副市长也是市委常委）、秘书长 1 人和各委办局主要负责人组成。有些城市还设有市长助理、市政府顾问（通常聘任退位的原市政府负责人担任）。市政府组成人员任期为 5 年。

市政府的职责主要有：贯彻执行国务院、省人民政府的指示、规定和命令；组织实施市人大及其常委会的决议；领导所属工作部门和下级人民政府的工作；组织制定和执行城市国民经济计划（包括年度计划和长期规划）和财政预算；决定与经济建设、社会发展和人民生活有关的重要政策和措施；确定和组织实施城市建设的重大工程项目以及加强城市管理的重大措施；制定行政区划变动方案；决定市政府各部门和区、县领导干部的任免、调动、奖罚；管理本市范围的外事、侨务和民族工作；改变或撤销县（市）、区政府和市政府所属工作部门不适当的决议、指示和命令；办理本级人大常委会和上级人民政府所交办的其他事项；等等。

在城市规划领域中，城市政府是城市规划的编制主体。市一级政府负责编制或审查城镇体系规划、城市总体规划、城市详细规划（由于这类规划量大面广、技术性强，故一般委托给城市规划行政主管部门），负责涉及城市规划的重大问题和工程项目决策。市长兼任市委副书记，常务副市长和部分副市长担任市委常委。按照《中华人民共和国组织法》规定，城市政府实行行政首长负责制即市长负责制。市政府全体会议或市政府常务会议集体讨论市政府的重要决定，市政府的日常工作由市长办公会议研究，市长拥有最后决定的权力，并由市长对市人大负法律责任，对上级人民政府负行政责任。从这个意义上说，市长拥有城市规划的最后行政决策权。

对需要决策的问题，市政府通常根据其重要程度，召开不同形式的会议加以解决。市政府的会议形式一般有三种：政府常务会议、市长办公会议、全体会议。

市政府常务会议由市长、副市长、秘书长或政府办公室主任组成，有关部门负责人列席。定期或不定期召开，由市长和常务副市长主持讨论。市府常务会议的决策过程与市委的过程类似。第一是提出议题。需经常务会议讨论决定的问题由主管部门报经主管副市长审查同意，再由市政府办公室列入本次会议的议题，然后送市长或常务副市长审定。第二是讨论和作出决定。按照已定议题，在主管部门负责人汇报和说明后，与会人员发表意见，然后由市长综合大家的意见，拍板决定。城市总体规划、县城总体规划、重点建设项目规划等规划问题通常列入市政府常务会议议题。

市长办公会议是分别由市长或副市长召开的会议，有关职能部门的负责人或有关专家参加，就某些专题问题进行研究。详细规划、建筑设计方案审查通常由市长办公会议决定。

市政府全体会议由全体政府组成人员参加，一般不研究问题，以部署工作为主。

另外，市政府还有一种普遍采用的决策形式，即“领导小组”决策。由于有些问题的解决涉及到许多部门和有关方面，需要全面协调块块和条条以及各方面的关系，“领导小组”便应运而生。这种“领导小组”不是一个常设机构，一般因事而设，负责某项专项工作。

“领导小组”由市长或副市长、秘书长、副秘书长牵头，其成员通常由有关单位的负责人共同组成。“领导小组”主要负责决策的实施，但也可在市政府授权的情况下对某些问题作出决策。有些城市专门成立城市规划和土地审批“领导小组”，由市长、分管副市长、规划局长、土地局长等人员组成，对城市规划和土地问题作出决策。城市规划委员会是近年出现的城市规划决策的一种形式，我们将在“4 城市规划决策的制度选择”中加以讨论。

1.1.3.3 市人大、政协决策过程

依照宪法的规定，城市的人民代表大会及其常务委员会是城市的最高国家权力机关。市人大代表由区、县人大选举产生，任期 5 年。市人大的职责是：制定地方性规范性文件（深圳市和厦门市等副省级城市和省会城市、自治区首府有一定的地方立法权）；审查批准市政府计划、预算和其他重要事项；决定市政府组成人员、市法院和市检察院的负责人和重要工作人员的任免；监督市政府、市法院和市检察院及其工作人员的工作。市人大的决策不是从多种方案中进行选择，而是对市政府等行政机关提供的成形方案和事实决策予以确认，确认的方式是投票表决，确认的结果只有通过、不通过和驳回修改三种。

市人大对于城市规划决策的参与通过以下途径进行：一是市人大内设的“城市建设和环境保护委员会”负责参与城市规划决策有关的工作；二是讨论批准有关城市规划的地方法规，如城市规划管理条例等；三是城市总体规划在向上级人民政府报批前的审查；四是听取和审查政府工作报告，就有关城市规划的重要问题质询市长、分管城市规划的副市长和规划局长；五是任命市长、分管城市规划的副市长、规划局长；六是人大代表视察城市规划工作；七是监督城市规划等有关行政机关工作人员的违法、失职行为。

作为城市的爱国统一战线组织，市政协在市委领导下，在全国政协、省政协指导下参政议政。市政协委员会的参加单位、委员名额和人选由上届市政协常务委员会协商决定。市政协的工作职责是：就城市的统一战线工作、大政方针问题进行协商；对市委和市一级国家机关提出建议和批评以帮助其改进工作；组织调查研究和视察检查，为市委市政府献计献策；学习、宣传和贯彻执行党和国家的各项方针政

策；征集、研究、出版文史资料；等等。市政协每届任期与市人大相同。市政协实行的是协商制。市政协不是国家机关，不享有直接决策权力，但在城市规划决策过程中仍然发挥着一定的作用，主要是意见表达的作用。这种作用主要通过如下途径产生：市人大常委会和市政协常委会举行联合会议来商讨重要的城市规划问题；市人大和市政协每年的会议一般同时召开（错开两天左右），会上听取、讨论和协商包括城市规划问题在内的各项重要问题，以引起市委、市政府的重视和社会各界的广泛关注；参加市委，市政府在作出重大城市规划决策时事先召开的征求意见会并发表意见；组织考察和视察城市规划工作并反映情况、提出建议和批评。

另外，市人大主任和政协主席通常列席一些市委常委会——包括涉及与城市规划有关的议题的会议。市人大和市政协的有关负责人员有时也参与市政府有关城市规划编制乃至实施的决策，但这只是一种以市人大和市政协为背景的个人行为，并非市人大和市政协本身的工作职责。

1.1.3.4 市法院、市检察院决策过程

城市法院和检察院依法对城市规划决策活动进行规范和监督。法院主要是通过受理、判决违反《城市规划法》的案件和强制纠正违法建设行为（如拆除违法建筑）进行城市规划的司法决策。检察院则是通过监督、处理在城市规划活动中的犯罪行为来进行城市规划的司法决策。

1.1.3.5 决策过程评价

在市一级城市规划决策系统中，政协更多的是在城市规划决策过程中表达意见，不是直接决策者；人大所进行的决策带有立法或准立法性质，但由于这种决策的成本高，故不具有大量性和经常性；市委在城市规划决策中的作用是决定性的，并且有增强的趋势，但因党的工作性质和特点所决定，其在城市规划决策中的作用也是原则性的和非经常性的。相比之下，市一级政府在城市规划决策中的作用不仅是原则性的，也是具体的、经常的和大量的。也就是说，在市一级的城市规划决策系统中，市政府的作用是主体性的。进而言之，由于市政府实行行政首长负责制，也就是市长负责制，那么城市规划决策的中