

城市公共政策与城市规划政策概论 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/93/2021\\_2022\\_\\_E5\\_9F\\_8E\\_E5\\_B8\\_82\\_E5\\_85\\_AC\\_E5\\_c61\\_93141.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/93/2021_2022__E5_9F_8E_E5_B8_82_E5_85_AC_E5_c61_93141.htm) 城市规划政策是城市公共政策的重要组成部分，城市规划的开展始终是在城市政策的支持下才能进行，但我国的城市规划由于历史与政治架构的原因却对此很少关注，由此而导致了许多问题的产生，而这些问题的解决则有赖于对政策的重视和相关研究的开展，并从这些方面再来反观城市规划本身的内容、程序和改革，这是保证城市规划实施实效性的重要方面。从广义上讲，政策是一个覆盖面广泛的概念，它包括了管理部门所提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目。所以，公共政策包括了法律法规，只是法律法规是更加规范和稳定的政策。从狭义上讲，公共政策是与法律法规相对应的，以政府的规章为主要形式，比法律法规更具有可变性，不如法律法规规范、严格和精确。因此，城市规划应该是城市政府部门的公共政策之一部分。在本文中所涉及的政策含义主要以狭义的理解为主，在涉及到法律法规的内容将予以特别地指出。有关公共政策的研究有大量的中外文献可以参阅(如，张国庆，1997；Ham and Hill，1993；Hill，1993等)，本文的目的并不在于对普遍的公共政策进行论述，主要是围绕着城市规划本身的内容和要求，针对于城市规划实施过程中所涉及的相关方面，对由城市规划所引发的或直接相关的公共政策进行探讨。它的目的在于理解城市规划如何从过去依据图纸来规范城市建设活动，逐步转变为依据政策来引导和控制城市发展的过程所需要具备的特征与相应的条件。在以图纸作为

依据来规范建设活动中，存在着一些问题，如，比较注重对建设活动的控制而较少引导；以土地使用的分类和功能来对建设项目进行规定；图纸的终极状态意味更加浓重，而偏少对如何实施的内容的关注；往往只为少数专业人士所理解而无法为公众所认识而起到引导作用等等。当然，笔者这样说并不是要否定规划图纸或图则的规范性和法定性，而是说，在规划实施的过程中，政策理应承担的更多职能，而从另一方面说，作为法定规划的图纸同样是规划政策的一个重要组成部分(因此，对规划图纸的解读应当也是围绕着政策的含义来进行)。这里强调政策的重要性的目的在于，政策的作用将更多地侧重于引导，引导并非只是强制性的，而图纸和图则的作用在某种程度上更注重控制(尤其是在“一书两证”制度的保证之下)，其作用方式却是强制性的。引导和控制两者是相辅相成的，缺少其中的任何一个都会影响到城市规划整体作用的发挥。来源：[www.examda.com](http://www.examda.com) 城市规划的实际发展也验证了城市规划必须也必然向城市公共政策的转变。从60年代以来，城市规划已经将规划理念从对规划图(plan和plans)的编制转向对规划过程(planning)的重视，认为规划的关键在于规划(plan和plans)的实施(Hall, 1992)。在这个过程中，规划图所起的是未来目标引示的作用，而政策则充当了如何一步一步地去实现目标、如何开展行动的指导。因此，在规划的整个体系中，规划政策成为规划工作的重点所在。Healey等人(1995)通过对英国城市规划制度的回顾，提出到80年代，发展规划已经不再是提供确切的蓝图，而是成为规划政策原则的集成，并依此而使规划(planning)内在地联系成为一个基本的框架。由此，城市规划才有可能真正地担当起引导和控制

城市发展和建设的作用。从城市的角度出发，可以认为，所有关于城市发展的政策应当是一个完整的系统和体系。从城市管理的职能划分出发，人们对城市规划相关政策的研究主要集中在土地使用、空间、景观等物质性方面，尽管深知无论怎样界定，城市规划肯定是与城市中的各项组成要素紧密相关的，与城市规划相关的所有政策，应当与城市政府的所有其他政策是相互匹配的，相互促进的。城市规划的内容实际上已经涵盖了城市发展的所有方面，它们互相地交织在一起，因此，其基本的内容应当是城市其他各项政策的起点和最终归结。一方面，就城市规划和城市社会的相互关系而言，存在着两方面的内容要求：一是城市规划必须切实反映城市各项组成要素在城市发展过程中的政策取向；二是城市各个方面的未来发展必须是在城市规划所确立的基本框架之中。而协调好这两方面的关系，应当是城市政府政策架构及机制中的核心。另一方面，城市的公共政策所存在的制度背景应当为建立这样的互动关系起到支撑的作用。

## 2 城市规划政策是城市公共政策的一个重要组成部分，因此，城市规划政策应当符合城市公共政策的基本要求。由于过去人们对政策方面的研究较少，首先要对公共政策的一些主要内容和特点以及价值标准作简要论述，目的在于明确城市规划政策的基本框架，清楚城市规划作为公共政策的基本类型与应当具备的特征，而这些价值标准为评判城市规划政策提供了基本的准则，是研究城市规划政策的目标和方向。

### 2.1 公共政策的类型及与城市规划政策的相关性

关于公共政策的类型，可以作如下划分(张国庆，1997)，但很明显，其中的分类有相重叠的成分，但出于理解公共政策性质的多方面性的考虑，暂且以

公共政策中的一般划分作相应的讨论。 2.1.1 目的型与手段型政策 来源：www.examda.com 目的型政策是带有方向性的政策，一般综合性、概括性较强，作为引导性的城市规划政策在整体上应当是以目的型政策为主，尤其是以城市总体规划为基础的政策陈述。但所有目的型的手段都有必要有手段型的政策作为支撑。手段型政策则是为前者得以贯彻而制定的具有针对性的政策。在规划领域中，运用于城市建设和开发控制的政策则主要是手段型的政策。所有的手段型政策必须与规划的目标相对应，使得这些手段都是为了实现一定的规划目标。

2.1.2 改造型与调整型政策 改造型政策是为改造现行体制的弊病而制定的政策，具有相当的整体性，调整型政策则是要调整现行系统的某些不适应的环节，具有清晰的局部性。这是激进改革和渐进改革思想在政策领域的反映，同样，两者之间的关系应当是辩证的。相对而言，以城市总体规划为基础的政策序列应当是以改造型的政策为主体，因为，总体规划在理论上是基于城市发展的结构性转变，寻求完整整体的目标实现；而以详细规划和发展控制为基础的政策序列则与操作实务相关联，政策具有相对的延续性，因此，所需要的是带有微调性质的政策。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)