

有关城市规划实施的基础研究

孙 施 文

【摘要】 城市规划是市场有序运行的基本原则，规划实施是全社会的事业，因此，要保证规划的实施，规划就应当是城市政策的集中体现，并建立面向全社会利益调配的规划制度，从引导和控制两个方面完善规划实施的手段。

【关键词】 规划实施；政策；规划制度；规划管理

【中图分类号】 TU984

【文献标识码】 A

城市规划的意义体现在规划的实施，只有通过规划的实施，才能全面而完整地实现规划的意图、原则和内容，规划对城市建设和发展的作用才能得到实现。因此，对城市规划实施的研究是城市规划的一个重要组成部分，而且可以说，城市规划的所有建制——规划的编制、规划的管理以及城市规划各项制度的建设都应当从规划实施的要求出发来进行建构，这是保证城市规划实效的必要条件。

同时，我们也应当很清楚地看到，城市规划的实施并不只是规划或规划管理部门与人员在起作用，而是社会整体的共同运作过程，并且是这一过程的结果。城市规划部门与人员在城市发展的过程中并不从事具体的建设行为，城市规划所设想与设定的所有有关土地使用和空间组织的内容，都需要由城市中的各类组织、机构及人员的具体运作才能得到实现。这就意味着，城市规划必须参与并融合到这些具体的行为中，使城市的社会行为成为实现规划目标和内容的具体行为。从这一点出发，有关城市规划实施的研究就需要从市场经济体制所赋予城市规划的作用来揭示城市规划如何发挥这样的作用，以及通过城市规划政策、制度及具体手段来保证城市规划的全面实施。本文作为一项基础性的研究，主要只涉及其中所蕴含的相互关系及一些基本理念，有关具体的研究有待于作进一步的深入进

行。

1 城市规划并非是对市场的对立面，而是保证市场有序运作的基本规则

在市场经济体制下，社会的发展和城市建设的进行将主要依赖于市场的运作而得以展开，但市场经济并不排斥城市规划的作用，这是可以用现代城市规划在市场经济发达国家中发生和发展，在各个市场经济国家城市中都存在城市规划的制度安排这样的事实来予以说明的。城市规划并不只是一种对市场运行及对市场行为的制约，更不是市场的对立面，而是对市场的一种干预，这种干预的目的则是为了保持市场长期的良性运作。市场经济的本来目的是为了社会的持续发展更具效率、更为公正，但也很显然，市场有其不能发挥作用的盲点，而这种盲点的累积和放大作用会导致市场作用的失效，这种失效已有经济学理论作了充分的证明。一旦市场失效产生作用，其结果会使社会发展处于不稳定之中。因此，在市场经济体制下的国家机器就要通过各种干预手段来减少和减缓这种市场失效的效应，国家的宏观调控是一种手段，也就是在其效应发生作用之前能予以消解。而城市规划是其中可运用的一种方法。城市规划的实施必须适应市场运作的要求，符合市场整体效益最大化的要求，这是一切市场行为的运行基础和基本条件，同时，也是市场经

济体制下所有相关制度及政策法规等的前提；但作为对市场失效的预防或者说是治理，所有的相关制度及政策法规等都要防止市场行为个体过度追求利益最大化而导致的对社会整体利益的损害，这是政府干预的目的和思想、理论基础之所在。城市规划通过对空间和土地使用、土地开发权利的安排，可以比较完整地在实体和权利两方面为政府的调控起到具体操作的作用。正是由于对空间和土地使用的安排，也就因此而涉及到城市土地资源的配置和合理利用问题。而土地和空间使用，按照马克思的论说，是一切经济活动的物质基础，因此也就必然涉及到对社会利益的分配，而这种对社会利益的分配通过依附于对城市中紧缺资源——土地的安排而得到了强化和巩固。根据国际上城市发展的经验，城市规划是政府在城市地区内施行宏观调控的最重要手段，而且也是最有效的手段。

另一方面，在市场运作过程中的各类经济组织和个人也需要有城市规划，这是它们在市场行为的决策过程中对自身利益最大化的追求的必然结果。市场需要规划的原因在于通过规划可以使各类经济组织在经济行为发生之前可以进行先期的相互协调和充分酝酿，同时通过规划所提供的政府以及社会经过充分协调的关于城市未来发展的政策和相关信息，来消除这些组织在决策时所面对的未来不确定

性, 而规划实施管理所提供的控制则保证了公平竞争的长期施行, 使不同的机构、组织和个人能够获得理性和协调的整体框架, 从而有利于社会整体的持续发展。而没有规划或者规划起不到这样的作用, 那么只有少数投机者能够从中获益, 而大多数的经济行为者就只能受到伤害。

在以上两个方面的要求, 也就是城市规划作为政府宏观调控的基本手段和作为市场运作克服不确定性的工具的共同作用下, 现代城市规划作为一项政府行为和一种社会建制才在市场经济体制下获得生存资格并得到不断的发展, 并且也是城市规划在市场经济体制下实施能够发挥主要作用的主要方面。

2 城市规划实施是一项全社会的事业, 城市规划部门只是其中的一个参与者

城市规划的实施及其实际的操作, 并非只是由规划部门来进行的, 而是由社会的各个组成单元、城市的各个组成要素来共同进行的。如果我们无视这一点, 就会对城市规划尤其是城市规划的实施带来重大的负面影响。城市规划的实施是一项建设一项建设地开展, 任何城市建设都需要经历项目的市场研究、资金的筹措、项目的审批、规划的许可、土地的获得、建设的开展以及资金的配套、社会的反响、市场的运作等等, 其中的任何一个环节都会对项目的开展产生影响, 任何一个管理部门的决定都会对项目的实现形成决定性的作用。由此可见, 城市规划的实施必然是依赖于城市中各个部门、各类组成要素的共同作用的。城市是一种多元的社会环境, 要对城市中的各个方面尤其是各个利益方面进行协调, 从城市政府的角度讲, 就需要有完善的制度和公共政策来协调城市政府的各个部门, 从而达到整合社会各个方面的运作过程, 使城市发展的目标得到贯彻和实现, 而作为城市发展目标实现手段的城市规划应当提供城市公共政策的基本框架。

城市规划部门并非是自己去实施

规划, 而是运用城市规划及规划管理的手段去鼓励社会各个方面实现城市发展的目标。在这里, 城市规划既是城市公共政策体系的导向, 而且也是一种政策实施手段, 这就意味着, 城市规划不仅要在城市建设和发展过程中在全社会的范围内得到贯彻执行, 而且也需要将城市规划视作政府行为的决策依据和准则, 是政府各部门之间相互协同作用的基础。同时, 从市场经济体制下的城市规划的社会意义上讲, 城市规划文本是一份城市全社会必须遵守的“社会契约”, 这种契约一旦成立, 参与订立“契约”的各方都必须相应地调节自己的行为方式来服从它, 不能随意修改, 如果有一方要求修改, 就需要订立各方共同参与, 达成新的“契约”。城市规划实施的管理就是为了保证经过法律程序批准的城市规划文本得到全面的贯彻和执行。从规划实施的角度讲, 为了保证城市发展的稳定, 使市场经济的运作具有相当的确定性, 城市规划管理必须有一定的预先规定性和程序的固定性, 这就要求, 规划管理的具体内容应当是事先规定的, 申请和审批的程序是相对固定的, 审批的过程是程序化的和具有公开性的。只有这样, 市场的公正和效率才能得到保证。要做到这一点, 各级政府部门同样必须按照规定的职责范围进行操作, 任何的逾越便是对制度的破坏。

从这样的意义出发就可以看到, 城市规划的整个过程涉及到城市组成的各个方面, 任何城市组成要素的变化都会影响到城市建设和发展的进行, 城市规划的实施依赖于城市社会整体的共同努力, 这种努力要求在社会、经济和政治制度上的协同, 要求社会各个方面建立对城市规划的正确认识, 在进行各项决策时顾及到城市规划的整体性原则和基本框架。城市规划是保证城市社会经济发展目标全面实现的重要手段之一, 而要实现城市发展的战略目标就需要通过规划实施机制的建立, 将社会整体组织在一个完整而协调的运作的整体之中。

3 城市规划向公共政策的转化是推进规划实施的基本方向

就城市规划的实施而言, 要将社会整体组织在有关完整而协调的整体之中, 并且提供可以具体运作的手段, 就需要将城市规划的内容融入到城市公共政策之中。从城市公共政策的角度讲, 城市规划也应该是城市政府部门的公共政策之一部分, 从而使城市规划对城市发展和建设的引导作用得到全面发挥。城市规划如果不转化为公共政策, 那么, 只有规划部门掌握了规划的基本内容, 其他部门或社会整体难以全面认知规划的实质。过去以图纸作为依据来规范建设活动, 在实践中往往更注重对建设活动的控制而较少引导, 图纸的终极状态意味更加浓重而缺少对如何实施规划的内容的关注, 往往为少数专业人士所理解等等。当然这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, 在实践中我们也可以看到政策所起的作用要远远大于规划图纸; 而从另一方面讲, 作为法定规划的图纸同样是规划政策的一种表现方式(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)。此外, 政策的作用将更多地侧重于引导, 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), 引导和控制两者是相辅相成的辩证统一, 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。

从城市规划的实质出发, 城市规划本身就是一种关于未来物质环境建设的政策陈述(而且应该首先是这样的陈述)。这种政策陈述应当是涵盖了城市发展和建设的主要方面, 而且对城市开发行为有明确的界定并廓清了开发控制的含义。城市规划的综合性和对城市发展的指导作用决定了城市规划是某一方面政策的最基本的内容, 也是形成第二层次政策的基础。在这样的基础上, 城市规划一旦得到批准, 也就意味着一系列政策的被采纳并将被运用到未来城市建设之中去, 在这样的方式下, 任何人都可以预计到开发设想的可能前景。而且, 规划作为一种政策陈述的影响对政府

内部和外部具有同样的重要性。应当清楚的是，城市规划不仅仅是对私人开发行为的规范，而且同时是政府部门行为的基础。城市规划作为城市共同的政策纲领，是全社会共同遵守的准则，由此而促进了城市不同部门之间、半独立的各类机构之间以及私人开发部门和市民的相互协同的行动。

由于城市本身所具有的复杂性，城市政策涉及到各个方面，这就要求有相互统一和协调的政策体系。城市规划的意图即在于通过对城市发展过程的干预，以形成一个既符合城市发展规律又符合人类发展需求的城市空间环境。在新环境的形成过程中，城市空间关系的调整是城市整体社会经济关系变化的结果，因此，只有通过种种手段首先对城市的社会经济关系进行调整，才能真正改变城市空间关系。在此过程中，城市规划所起的作用就是将各个部门、各个领域的政策在城市空间层面上进行综合和整合，在未来发展的前提下，提出城市整体的发展政策框架。这种政策规划针对的是城市整体，而非城市中的某个部门（如规划管理机构或规划部门），作为实施这样的政策体系的实体，应当是城市的整个政府部门，而不仅仅是所谓的规划部门。

4 城市规划制度的改革必须直面社会利益的调配，这是保证规划实施的核心

我国现行的城市规划制度基本上是计划经济体制下对城市规划进行制度安排的延续。在计划经济体制下，城市规划被认为是经济计划的具体化，是对经济计划在空间上的落实。这样的一种认识，其实质是在利益分配既定情况下的空间调节。因此，在管理手段上是依靠行政手段链，在操作上则完全依靠技术手段，形成了“技术—行政”的内部化操作过程。随着改革开放的逐步扩大和深入，市场经济体制在资源配置上逐步占据主导性的作用，现行的城市规划制度遭到了极大的冲击，在房地产发展的高潮中则表现得最为明显。这种表现所反映出来的是城市规划的基本理念

和城市规划的作用发生了根本性转变，在由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，国家过去直接控制的资金分配已分解为多渠道的资金来源，社会的利益关系已经依赖于从市场运作的过程中所建立起来的相互作用，城市规划所直接面对的是依附于城市土地（和空间）使用上的利益关系。在市场经济体制下，这种利益关系就成为城市规划配置和安排土地使用所蕴含的本质意义。从这样的意义上认识城市规划就可以看到，仅仅依赖于技术手段、仅仅依靠行政方式是难以达成规划实施的目的。城市规划不仅在协调、在平衡不同的利益关系，而且规划本身揭示在创造不同的利益关系。从中可以看到，这个过程交织着错综复杂的关系，城市规划本身是一项社会建制，是社会制度所产生的结果，而且，它本身又是社会制度体系的一个组成部分，同时，城市规划所涉及到的城市各项要素也都是在更为广泛的制度框架中生成和发展的，并且在城市规划的制度框架下实现。

经历了近 20 年改革开放和经济体制改革的过程，城市规划的理念、方法和体系都经历了从点到面、从局部到体系的改革，这些改革为城市规划适应社会经济的发展、促进城市建设的有序开展起到了很好的作用。但是，我们也应当看到，现有的城市规划体系并不能充分保证城市规划实施的完善性。此外，在任何城市建设活动开展的过程中，城市规划管理只是规划实施过程中的一个环节，而城市规划本身也并非是一些活动开展唯一的作用因素，社会、经济和政治等方面的作用仍然是关键性的因素，城市规划能否发挥作用、发挥多大的作用以及如何发挥作用等等也都是由更为广泛的社会制度所决定的。因此，城市规划制度的改革需要适应现在城市规划直接调节社会利益的要求，从保证城市规划实施的有效开展的层面，从城市规划的运作制度（保证城市规划的目标和内容贯彻于规划的全过程）、城市规划的行政制度（保证政府部门之间的协同和以城市规划作为

政策基础）和法规制度（使具体的建设行为成为规划实施的具体行为和实现对社会利益的调节）等方面，对现行的城市规划制度进行全面的改革，而这正是国家《城市规划法》修订和目前我国城市规划体制改革的主要任务。

城市规划制度的变革涉及到的内容非常广泛，既然，在社会经济体制转变的过程中，社会整体利益关系发生了改变，那么，作为利益调节方式的城市规划也必然地要发生全面的变革。从大的方面讲，这种变革包括了法规制度、行政制度和规划运行制度的改革，在具体的内容上就涉及到政府部门之间的协作、规划体系、规划审批、规划引导、开发控制、规划上诉、司法执行等等方面。另一方面，任何制度的改革或演进，都涉及到在原有制度下的人们今后行事的行为方式的转变，这种转变既是制度变革实现的基础，也是制度推进的目的。在城市规划制度变革的过程中，我们必须看到，制度既是对社会其他部门、个人提供新的约束，同时也是对规划部门和规划管理者增加约束。

5 城市规划实施必须完善规划管理的手段，强化规划的引导和控制作用

就城市规划政策和制度的建立而言，城市规划实施管理过程所适用的方法和手段是多种多样的，这里仅就现在涉及较少或不完善的内容作一简要的阐述，这种阐述也不可能作全面的论述，也不可能提出一个可以通用的方法和框架。笔者深信，城市的发展和建设是在各自的社会经济背景中展开的，任何政策和制度的选择是各个城市根据自己的特点而作出的，因此，这里的目的仅在于提出问题，以引起对这些方面的重视。具体的讨论需在各个城市的层次上来进行。

（1）作为整个体系而言，需要确立城市规划的编制、城市规划制度的安排其目的都是为了保证城市规划的实施。这是城市规划体系的出发点，也是城市规划体系运作的最终归结。从城市规划的编制角度讲，过去往往是按照有关的规定或按照教科书上所

习得的程序按部就班地一点一点地做下去, 由此所编制的规划成果并不能真正揭示规划是如何实施的, 能起怎样的作用, 需要哪些条件才能实施规划方案所提出的要求、原则和具体的结果。如果规划不能很好地与规划实施的组织机制、行动要求和规划实施管理部门的能力结合起来, 那么法定规划本身所具有的能量就很难结合进规划实施的过程。而要获得这样的知识, 并没有现成的理论和教科书可以提供现成的答案, 而是需要在实践的过程中不断地予以总结。这种总结必须是对过去的规划行为进行后果研究。也就是说, 需要对过去的规划文本、规划实施的过程、规划实施的后果进行全面的分析, 需要知道这些方案中哪些内容得到了实施, 为什么能够得到实施, 哪些内容没有得到实施, 为什么得不到实施, 问题出在哪个环节上; 在新的社会经济条件下, 过去规划中的思想和内容哪些需要得到改造, 哪些需要坚持, 这些改造和坚持都需要有一定的条件才能得到运作, 那么这些条件是否已经具备, 对不具备的又如何去创造条件使其具备, ……城市规划的编制在我国的城市规划体系中占有着极为重要的地位, 但是这种地位的存在和保持必须与城市规划的实施紧密地结合在一起, 城市规划只有在实践的过程中发挥了作用, 才能实现其自身的意义。因此, 在城市规划制度中必须首先确立能够将城市规划编制和城市规划实施结合起来的城市规划研究的地位, 并将这种规划研究作为新的规划编制的前提和城市规划制度演进的基础。

(2) 必须保证各层次规划的延续性, 使规划的宏观导向能够贯彻在具体的行为之中, 使城市建设的具体行为是实现城市发展目标的有目的行为。

城市规划的本质在于是城市公共政策的一种陈述, 因此, 保证各类城市规划形式的延续性是贯彻城市政策、实施城市规划的一种手段。就城市总体规划而言, 城市分区规划、详细规划以及城市设计等都是城市总体规划实施的政策工具。就此我们所要

确立的基本概念是这些规划形式之间的相互衔接, 应当根据各种规划形式的不同情况建立起不同的制度要素和制度纲要。各类城市规划形式之间的延续性是建立在目标——手段链的基础之上的。这就是说, 上一层次的规划是下一层次规划的目标, 下一层次的规划是上一层次规划内容实现的手段。这就可以比较明确地划分各个层次规划的内容及其深度。这样, 各个层次的规划就组成了从城市最宏观的战略性的目标到最具体的、可直接操作的内容的体系。这是任何城市规划体系建立的基本准则。

(3) 加强对规划实施的时序性要求的研究, 强化城市财政、经济等方面的考虑, 与土地供应计划相结合, 保证城市规划的引导作用落到实处, 这是实现规划意图的最直接手段。城市规划的实施始终是从现状逐渐向未来拓展的过程, 现在所作出的决策、所进行的行为都是未来决策和行为的基础, 因此, 从现在出发向目标不断趋近的思维路径是城市规划实施的基本思路。这是与规划编制过程中从目标来反观现在、以目标来界定现在行为的思维方式是正好相反的, 过去我们过度强调后者而忽视前者, 结果使未来的目标与现在的行动相脱节。可以说, 这是导致城市规划在过去一段时期内遭受严重冲击在思想方法方面的根源之一。

任何开发建设, 或者说任何实施规划的行动都需要有一定量的资本投入, 对于城市规划的实施而言, 关键也许并不在于是否有某种投资, 而是什么时候投入。城市规划通过对城市发展进行预期而作出最有可能的安排, 决定需要什么样的改进或投资。但开发项目是各不相同的, 其具体的开发时间并不能精确地预计。此外, 建设公共设施和项目的资金的可获得性会影响城市作出资本投资的决定。由此, 当城市已经确定了要实施其规划之后, 城市就面临着从其有限的资本资源中, 决定什么时候、进行怎样的投资。城市规划必须对城市实际所拥有的财政资源、政府对借贷的承受能力等方面进行预测和安排, 清楚地

指出了未来几年中城市投资建设的倾向, 使私人开发商和政府其他机构可以更好地计划他们的投资, 从而保证规划对城市建设和发展的引导。在安排好城市的物质设施, 如道路、排水管、停车场(库)等的基础上, 为每一个时期决定一系列的项目, 这些项目一旦建成就需要对未来的所有时期提供最大的产出。同时, 通过主要基础设施建设项目的建设, 引导市场投资的安排, 在规划中确定年度性的公共项目和其他市场项目的总量及其空间安排, 使所有的建设项目都能符合长远规划的要求。

(4) 加强政府政策宣传, 据此引导私人投资及其行为方式。

理想的市场应该是一个信息充分的市场, 信息的缺乏是市场失败的主要原因, 也是市场失败的普遍原因。而在开发业中, 信息缺乏恰恰是非常明显的。在房地产业中, 由于难以对房地产的景气或不景气及其规模的预测, 以及由于对房地产价值的评估所存在的歧异性, 因此对房地产信息角色的质量产生了严重的问题。在英国, 很好组织的规划网络被赋予了提供信息的重要作用。通过发展规划(development plan)、国家规划政策指引(the national Planning Policy Guidance)纲要和其他的规划政策和发展概要等陈述, 土地所有者和开发商可以获得有关于某个项目的规划当局和环境部的可能态度方面的信息, 从而为他们的决策提供依据。规划(plan)还提供了相关项目的意向, 周围会有些什么项目, 在哪里计划有新的基础设施投资等方面的信息, 这些信息对于开发商而言可以降低风险, 并可提供相对应的项目意向。真正有效的规划当局会运用这种信息提供者的地位来鼓励和劝说土地所有者和开发商以某种方式采取行动。

这种信息提供者的角色在稳定市场条件和协调一个开发商与其他开发商之间的行动中具有重要的作用。政府可以通过定期或不定期的政策宣传, 公布政府的政策及相关意图, 描述政策转变的原因和可能后果, 明确鼓励和禁止的开发内容与手段以及相

规划管理体制改革的關鍵： 审批程序的法制化

——评深圳市的规划体制改革

梁江 孙晖

【摘要】 从审批程序的法制化角度出发，对深圳法定图则与美国分区规划的审批管理体制进行了比较、分析和探讨，并总结了我国规划管理体制在法制化改革中所面临的问题和困难。

【关键词】 规划管理；法制化；法定图则；分区规划

【中图分类号】 TU981

【文献标识码】 A

在深圳市人大的批准下，《深圳

市城市规划条例》于1998年底正式实施。新条例的制定者对深圳原有的城市规划体系进行了全面的改革和调整，提出了五个层次的新体系，在城市规划的立法和审批程序上，进行了法制化的探索。五层次中开发管制的关键层面是法定图则。如何加强这一层面的法制化管理是最为引人注目的。深圳法定图则的编制过程采用了公众参与和规划立法的程序，而深圳市规划委员会的组织框架和审批规则

也略见雏形。这些改革举措，为我国城市规划管理向法制化和民主化过渡，作出了大胆而有益的尝试，迈出了可喜的一步。

但是多年来，我们的规划控制概念、内容、机构，以及管理程序，深受计划经济体制的影响和控制性详细规划传统方法的局限。深圳规划管理机制的改革，也没能完全摆脱传统人制模式的束缚，对法制化的理解还表现着诸多的认识不足。为了更好地说

关的评判原则与程序等。规划部门也可以在不同层次规划编制后对既有规划实施策略进行调整，宣布相应的开发导引和开发奖励计划，或者在规划实施过程中对规划内容修正后的周围地区进行规划政策宣传等。这意味着，清晰的政策陈述所担当的提供信息的角色，可以使政府在为开发商创造最大的确定性方面发挥重要作用，同时也可以促进开发商所形成的项目能与规划实施的要求相一致。

参考文献

- 1 Haar C. M., Wolf M. A., Land-Use Planning: A Casebook on the Use, Misuse and Re-use of Urban Land (4th ed.), Boston, Toronto, London: Little Brown and Company, 1989.
- 2 Mandelker D. R., Cunningham R. A., Planning and Control of Land Development: Cases and Materials (3rd, ed.), Charlottesville: The Michie Company,

1990.

- 3 Morgan P., Nott S., Development Control: Policy into Practice, London: Butterworths, 1988.
- 4 Ostrom, Vincent, 毛寿龙译, 美国公共行政的思想危机, 上海: 上海三联书店, 1999.
- 5 世界银行 1997 年世界发展报告, 蔡秋生等译, 变革世界中的政府, 北京: 中国财政经济出版社, 1997.
- 6 孙施文, 城市规划哲学, 北京: 中国建筑工业出版社, 1997.
- 7 孙施文, 规划的本质意义及其困境, 城市规划汇刊, 1999 (2).
- 8 Tewdwr-Jones M. (ed), British Planning Policy in Transition, London: UCL Press, 1996.
- 9 张宇燕, 经济发展与制度选择: 对制度的经济分析, 北京: 中国人民大学出版社, 1992.
- 10 周振华, 体制改革与经济增长——中国经验与范式分析, 上海: 上海人民出版社, 1999.

THE BASIC STUDY ON THE URBAN PLANNING IMPLEMENTATION

SUN Shiwen

ABSTRACT: Based on the ideas that urban planning is one of the rules of market operating and the planning implementation is depended on the actions of all residents of a city. This paper suggests that the plan must be translated into the city policies and the planning institution must be reformed to confront to the adjustment of social interest.

KEY WORDS: planning implementation; policy; planning institution; planning management on city building

作者工作单位: 同济大学建筑与城规学院

【收稿日期】 2000-05-12