



位于通往海边的广场尽头的雕塑，看起来像一本打开的书

中国的城市规划体系与规划程序简介

杨保军著
(讲稿全文)

1 城市规划体系

1.1. 法规体系

1990年4月1日，新中国第一部城市规划专业法律《中华人民共和国城市规划法》颁布施行，标志着中国在城市规划法制建设上迈进了一大步。在此前后，还颁布了一系列与之相关的法律法规，形成以《规划法》为核心、多层次、全方位的法规体系。

1.1.1. 纵向体系：由各级人大和政府按其立法职权制定的法律、法规、规章和规范性文件构成。

四层次 全国性人大制定的法律

国务院制定的行政法规

省、直辖市、自治区人大制定的地方性法规和同级政府制定的规章

一般市、县和城市规划行政主管部门制定的规范性文件

• 下一层次必须符合中一层次的原则和精神。

1.1.2. 横向体系：由基本法（主干法）、配套法（辅助法）和相关法组成。

基本法：城市规划法

三部分 配套法：城市规划编制办法、城市国有土地使用权出让
转让规划管理办法、各种技术标准及技术规范

相关法：土地管理法、环境保护法、水法、建筑法等等

1.2. 行政体系：

由不同层次的城市规划行政主管部门组成。

国家——建设部

省、直辖市、自治区——建设厅/建委/规划局

市（县）——规划局

- 各级城市规划生政主管部门对同级政府负责。
- 上级城市规划行主管部门对下级进行业务指导和监督。

1.3 编制体系

法定规划——最基本、必需、重要，各国各地都必须编制的，由《规划法》明确了其主要内容及审批程序的规划。

非法定规划——其它类型规划（无统一要求，往往因应地方建设管理实际需要而编）

法定规划图示

	全国城镇体系规划
城镇体系规划	省域城镇体系规划
	市县域城镇体系规划
城市总体规划	城市总体规划
	分区规划
	控制性详细规划
详细规划	修建性详细规划

2 城市规划程序

	城市规划编制
城市规划制定	城市规划审批

城市规划管理 城市规划实施

城市规划实施监督检查

2.1. 城市规划编制

2.1.1. 编制主体

全国城镇体系规划——建设部负责组织编制（正在编制中）

省域城镇体系规划——省、自治区政府负责组织编制（多数已编完）

市（县）域城镇体系规划——纳入城市总体规划，不要求单独编制（少数单独编制）

城市总体规划——城市政府负责组织编制

分区规划——根据需要，由城市政府负责组织编制

详细规划——市政府负责，但一般由城市规划行政主管部门来具体动作。

2.1.2. 编制过程

委托具备相应资质条件的规划设计单位

现场调查、研究、分析（问题、目标、对策）

提出多个方案、征询各方意见（政府、专家、社会公众）

补充调研、修改、深化、完善方案，再次征询意见（多种形式）编制成果，上报待批。

2.1.3. 编制内容和深度

配套法规明确了基本要求，在满足基本要求的前提下，鼓励结合实际创新。

2.1.4. 编制成果：文本和图件

2.1.5. 相互关系：上一层次规划指导下一层次规划，可以有小的调整和反馈。

2.1.6. 不同类型的实际示意。

2.2. 城市规划审批——分级审批

2.2.1. 全国城镇体系规划：

没有界定。实际工作中由建设部组织编制，征求相关部委意见，定案后颁布执行。并报有关部门纳入国土规划纲要，十年规划或五年规划。

2.2.2. 省域城镇体系规划

建设部审查、国务院认可后，由建设部行文批复。

2.2.3. 市（县）域城镇体系规划

不单独审批，而是随同所在城市的总体规划一道审批。

2.2.4. 城市总体规划

（1）国务院审批的有四类

直辖市

省会城市和自治区首府城市

城市人口在100万以上的城市

国务院指定的其他城市

• 目前指定的城市有4个特区城市、人口在50万以上的城市和其他特别指定的城市。合计国务院审批的城市有80多个，占全国设市城市的12%。

（2）省、自治区、直辖市政府审批的总体规划

除上术规定以外的设市城市

县政府所在地镇的总体规划（其中市管辖的县政府所在地镇的总体规划报市政府审批）

（3）县政府审批

上述规定以外的其他建制镇的总体规划

（《规划法》规定建制镇也属于城市范畴，其总体规划也按《规划法》执行）

2.2.5. 分区规划

由市政府审批

2.2.6. 详细规划

由市政府审批

编了分区规划的城市详细规划，除重要的详细规划由市政府审批外，由市政府城市规划行政主管部门审批。

2.2.7. 一般原则

- 各级政府在向上级政府报审前，须经同级人大或其常务委员会审查同意。
- 市政府可根据城市的发展需要，对城市规划进行局部调整，报同级人大常委会和原批准机关备案。
- 如涉及城市性质、规模、发展方向和总体布局重大变更的，须进行规划修编。修编须经同级人大或其常委会审查同意后，报原批准机关审批。

2.3. 城市规划实施

一般原则

主要手段——一书两证（对规划区内所有用地和建设实行“一书两证”制度）

2.3.1. 一般原则

- 城市规划经批准后，市政府应当公布。
- 城市规划确定有一些建设项目，应当按照国家基本建设程序的规定纳入国民经济和社会发展规划，按计划分步实施。
- 城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划，服从规划管理。

• 城市规划区：指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。其具体范围由市政府在编制城市总体规划中划定。

2.3.2. 主要手段

2.3.2.1 项目选址意见书——含此项目不能立项

立项前，建设工程的选址和布局必须符合城市规划，在建设项目报请批准立项前，必须附有城市规划行政主管部门的选址意见书。

• 《规划法》规定在设计任务书时，一定要附有选址意见书，但随着近年来基建程序的改变，设计任务书的环节有时没有了，故在具体执行中一般把握在可研阶段。

2.3.2.2 建设用地规划许可证——含此不能占用土地

必须持国家批建设项目的有关文件，向城市规划行政主管部门申请定点核定其用地位置和界限，提供规划设计条件。审查设计，核发建设用地规划许可证。

取得许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地管理部门申请用地。

• 未取得该许可证而取得建设用地批准文件、占用土地的，批准文件无效，占用的土地由县级以上人民政府责令退回。

2.3.2.5 建设工程规划许可证——含此不6 能办理开工手续

须持批准文件向规划主管部门提出申请

由规划部门根据规划设计要求核发许可证书

取得该许可证书和其他有关批准文件后，方可申请办理开工手续

2.4. 城市规划实施监督检查

2.4.1. 批后管理

- 参加重要建设工程的竣工验收
- 建设单位应当在竣工验收后6个月内向城市规划部门报送有关竣工资料
- 检查城市规划区内的建设工程是否按照规划要求进行

2.4.2. 违法查处

- 违法建设：违法用地
违法建筑
违法建设工程
- 违法建设的七种情形
 - 在未取得建设用地许可证和经批准的临时用地上进行永久性建设
 - 未取得建设工程规划许可证的建设工程
 - 未经批准的临时建设工程
 - 违反建设工程规划许可证的规定或擅自变更批准的规划设计图纸的建设工程
 - 违反批准文件规定的临时建设工程
 - 城市规划行政主管部门违反职责和权限，不按法律、法规、规章规定批准的建设项目
 - 无证、违证、逾期、越权

2.4.3. 查处程序

立案、调查取证、做出处罚决定、送达、执行或申请人民法院强制执行。

2.4.4. 处罚程度依其对城市规划的影响程度而不同。

2.4.5. 当事人对行政处罚决定不服的，可以向上一级机关申请复议，也可在规定时间内（15日）向法院起诉。

2.4.6. 当事人逾期不申请复议、也不向法院起诉、又不履行处罚决定的，由做出处罚决定的机关申请法院强制执行。

3 问题与改革思路

3.1. 建立统一完善的城乡规划体系——《城乡规划法》修订

- 城乡分治

- 区域规划有名无实（缺乏相应立法、实施监督主体、难起协调作用）

3.2. 改革城乡规划编制的内容与方法——《城乡规划编制办法》修订

3.3. 提高详细规划的法律地位——控规调研

3.4. 健全城乡规划的监督实施制度——责任追究制度

（中国城市规划设计研究院 教授级城市规划师 总规划师）