

第一章 城市规划管理

第一节 概述

一、城市规划的概念

城市规划是城市人民政府为了实现城市经济社会发展目标，保证合理使用和节约使用城市土地，协调城市空间布局 and 各项建设所作的统筹安排和综合部署。

城市一般来说都是一个国家或者一定区域内的政治、经济、文化的中心。城市的建设和发展是一项庞大的系统工程，而城市规划是驾驭整个城市建设和发展的基本依据和重要手段。要建设和发展一个城市，就必须确定城市的规模、性质、发展方向以及布局。只有这样，才能使城市健康、有序地发展，这就是城市规划要解决的问题。因此，城市规划是建设和管理城市的基本依据，是保证城市土地合理利用和开发的基础，是综合发挥城市经济效益、社会效益和环境效益的前提，是实现城市经济和社会发展目标的重要手段。国内外的实践证明，要把城市建设好、管理好，首先必须规划好。在城市建设和发展进程中，城市规划处于重要的“龙头”地位。

二、城市规划管理的主要内容

1. 城市规划编制审批管理。包括城市规划编制的组织，编制城市规划应当遵循的基本原则和程序，城市规划编制的层次，各层次规划的编制内容、深度要求，城市规划的审批机关、审批内容及审批程序，城市规划的调整变更程序等内容。

2. 城市规划实施管理。包括城市规划实施的基本原则，“一书两证”制度，建设项目选址的规划管理，建设用地规划管理，建设

工程规划管理，历史文化遗产保护规划管理，风景名胜区的规划管理等内容。

3. 城市规划行业管理。包括规划编制单位资质等级、条件、承担任务的范围、审批程序，城市规划中介咨询服务机构的管理，规划师执业资格、注册管理，城市规划编制市场的管理，城市规划编制质量的监督等内容。

4. 城市规划监督管理。包括违法建设行为的查处，城市规划的立法监督、司法监督、行政监督、社会监督，城市规划的公众参与，违反城市规划的行政责任追究等内容。

三、城市规划立法概况

新中国诞生后，城市规划工作的作用，被越来越多的领导所认识。1952年9月，国务院召开了全国城市建设座谈会，提出开展城市规划工作并设置相应的城市规划管理机构。1956年，国家建委颁发了《城市规划编制办法》，使规划工作开始走上法制的轨道。

1984年1月5日，国务院颁发了我国城市规划方面的第一个行政法规《城市规划条例》，为我国的城市规划管理工作提供了法律依据和保障。

1989年12月26日，经第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过，《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》）以第23号主席令发布。《城市规划法》是我国城市规划 and 建设方面的第一部法律。

2002年5月15日，国务院下发了《国务院关于加强城市规划监督管理的通知》（国发〔2002〕13号），对城乡建设和发展的重点、城乡规划的综合调控、建设项目的建设规模和占地标准、城乡规划和风景名胜区规划的编制和调整、城乡规划管理机构以及城乡规划管理的监督检查等作了规定。它是我国新时期城乡规划的纲领性文件。

建设部也陆续发布了一系列城市规划方面的部门规章及文件，主要有：

1991年8月23日，建设部与国家计委联合发布的《建设项目选址规划管理办法》，对建设项目选址意见书的内容和建设项目规划选址的依据以及建设项目选址、用地范围和具体规划要求作了规定。

1991年9月3日，建设部以第14号部令发布了《城市规划编制办法》，对城市规划的编制机关、城市规划的任务、作用、内容、期限等内容作了规定。

1992年12月4日，建设部以第22号部令发布了《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》，规定了城市规划行政主管部门对城市国有土地使用权出让、转让的管理职能，以保证城市国有土地使用权的出让、转让有规划、有步骤、有计划地进行。

1994年8月15日，建设部发布了第36号部令《城镇体系规划编制审批办法》，对城镇体系规划的任务、层次、期限、编制机关及审批办法作了规定。

1995年6月1日，建设部颁发了第43号部令《开发区规划管理办法》，对开发区规划与城市总体规划的关系、开发区规划的管理机关以及开发区内的建设如何按规划进行作了规定。

1995年6月29日，建设部颁发了《建制镇规划建设管理办法》（建设部第44号令），对建制镇的规划、设计、施工、房地产管理、市政公用设施、环境卫生管理等作出了规定。

1997年10月27日，建设部颁发了第58号部令《城市地下空间开发利用管理规定》，对城市地下空间的规划、城市地下空间的工程建设、城市地下空间工程的管理等作出了规定。

2001年1月23日，建设部颁发了第84号部令《城市规划编制单位资质管理规定》，对城市规划编制单位的资质等级与标准、资质的申请与审批以及监督管理等作出了规定。

由此，我们可以看出，一个以《城市规划法》为核心的城市规划法规体系已经形成。

第二节 《城市规划法》的基本内容

一、《城市规划法》的结构

《城市规划法》分为 6 章，共 46 条。

第一章“总则”，明确了制定城市规划法的目的；城市规划法的适用范围；城市和城市规划区的内涵、外延；城市发展方针；城市规划编制与实施的基本原则；城市规划管理体制。

第二章“城市规划的制定”，主要包括两个方面的内容：一是城市规划的编制，包含了城市规划编制机构，编制的基本要求，编制程序和城市规划的种类、内容；二是城市规划的审批，包含了城市规划的审批机关和审批程序。

第三章“城市新区开发和旧区改建”，主要对城市新区开发、旧区改建的原则、办法和要求作出了具体规定。

第四章“城市规划的实施”，对实施城市规划的管理权限、管理制度，建设用地和建设工程开工的申请、审批程序，以及规划实施的监督检查等作了具体规定。

第五章“法律责任”，界定了违反城市规划管理的行为以及应受的处罚。

第六章“附则”，规定了实施条例和实施办法的制定权限、法律的生效时间。

二、《城市规划法》的适用范围

《城市规划法》的适用范围包括地域适用范围和行为的适用范围两个方面。

1. 地域范围，是城市规划区，包括这个地域的陆地、水面和空间。
2. 行为的适用范围，与城市规划的编制、审批和实施有关的行为，都适用该法。具体包括负责编制、审批、管理城市规划的各

级人民政府及其城市规划行政主管部门和其他有关部门的行为；同规划编制工作有关的各生产、科研、教学、设计单位的行为；进行建设活动的建设单位、设计单位及其他单位和个人的行为。

三、城市和城市规划区

在《城市规划法》中，对城市和城市规划区的含义是有明确规定的。

1. 城市的含义。

《城市规划法》第三条明确规定：“本法所称城市，是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。”这里所提的镇，是指国家按行政建制设立的镇即建制镇，不包括使用“镇”一词命名的集镇。

按照《城市规划法》的规定，城市分为大城市、中等城市和小城市。大城市是指市区和近郊区非农业人口 50 万以上的城市。中等城市是指市区和近郊区非农业人口 20 万以上、不满 50 万的城市。小城市是指市区和近郊区非农业人口不满 20 万的城市。

2. 城市规划区的含义。

《城市规划法》第三条规定：“城市规划区，是指城市市区、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。”

这里我们可以看出，城市规划区由三部分组成：

第一部分：城市市区。在设有郊区人民政府的城市，市区是指城区人民政府管辖的行政区域；在不设郊区的城市，是指城市建成区和有关设施覆盖的区域。

第二部分：近郊区。是指和市区联系紧密的外围地区，其内涵和外延根据国务院有关规定确定。

第三部分：规划控制区。包括城市行政区域内的水源地、市政公用设施用地、机场、铁路站场、港口岸线、风景名胜、文物古迹集中地区、各类开发区，以及城市人民政府认为需要实行规划控制的其他地区。

《城市规划法》规定，城市规划区的具体范围，由城市人民政

府在编制的城市总体规划中划定。

四、城市规划的方针和原则

1. 城市规划必须坚持控制大城市规模，合理发展中等城市和小城市的方针。

《城市规划法》规定的这一方针对于促进我国城市化的进程，形成我国比较合理的城市发展格局有着重要的作用。控制大城市规模，可以缓解由于人口膨胀造成的基础设施短缺、交通紧张、居住拥挤、环境恶化、城市长期超负荷运转等矛盾；同时，发展小城市是未来城市发展的主流，发展中、小城市有利于生产力的合理布局 and 吸收农村剩余的劳动力，从长远看，对于逐步缩小城乡差别也有重要意义。

2. 城市规划必须符合我国国情，正确处理近期建设与远景发展的关系；在城市规划区内进行建设，必须坚持适用、经济的原则和勤俭建国的方针。

《城市规划法》确定的这一方针是从我国国情出发的。编制和实施城市规划要符合我国基本国情，正确处理好近期建设与远景发展的关系，规划要有一定超前性，留有一定的余地，避免不顾全局、不顾长远发展的短期行为。同时，在编制和实施城市规划时，要坚持勤俭建国的方针，各项建设的标准和定额指标应当与国家 and 地方生产力的发展水平相适应，防止脱离国情的高指标、高标准。

五、城市规划的管理体制

《城市规划法》第九条规定：“国务院城市规划行政主管部门主管全国的城市规划工作。县级以上地方人民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。”根据《国务院关于加强城市规划监督管理的通知》，设区城市的市辖区原则上不设区级规划管理机构，如确有必要，可由市级规划部门在市辖区设置派出机构。

国务院城市规划行政主管部门，现行的体制是指建设部；县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门是指省、市和县人民政府

授权负责管理城市规划工作的部门。

第三节 城市规划的编制与审批

一、城市规划的编制

(一) 城市规划的编制机关

根据《城市规划法》的规定，省、自治区、直辖市人民政府负责组织编制本行政区域的城镇体系规划。城市人民政府负责组织编制城市总体规划和详细规划；大中城市根据需要可以在总体规划的基础上组织编制分区规划。县人民政府负责组织编制县人民政府所在地镇的总体规划和详细规划。

(二) 城市规划编制的基本原则

编制城市规划应当遵循以下原则：

1. 促进经济与社会协调发展，维护公共利益，创造良好的人居环境；
2. 保护和改善城乡生态环境，防止污染和其他公害；
3. 符合防止各类自然灾害的要求和交通、消防和人防的要求；
4. 坚持合理与节约利用土地资源、水资源和其他自然资源；
5. 保护自然与历史文化遗产，保持民族与地方特色；
6. 与经济社会发展规划、江河流域规划和土地利用总体规划等相协调。

(三) 城市规划的编制要求

编制城市规划必须具备符合国家规定的勘察、测量及其他必要的基础资料，符合国家关于城市规划编制的技术规定。从事城市规划编制的单位和人员，必须符合国家关于城市规划编制资格的规定。

组织编制总体规划的机关应当就总体规划方案向社会公布，听取意见，并在规定时间内就有关意见作出反馈。组织编制详细规划

的机关，应当就详细规划方案征求有关单位和公众意见。组织编制城市重要地区的详细规划，可以举行有关公众参加的听证会。

（四）城市规划的主要内容

城市和镇的规划编制一般分为总体规划和详细规划两个阶段进行。大、中城市根据需要可以在总体规划的基础上编制分区规划。

1. 城市和镇的总体规划

城市和镇总体规划的主要内容包括：提出规划期内的发展目标、行政区域内居民点的布局等指导原则；确定规划区范围、用地规模和布局、空间发展方向、交通与绿地建设布局、防灾减灾措施、生态环境保护措施、自然与历史文化遗产保护、城市近期建设安排等。

城市总体规划的规划期限一般为 20 年，近期建设规划的期限一般为 5 年。建制镇总体规划的期限可以为 10~20 年，近期建设规划期限为 3~5 年。

总体规划的文件包括规划文本、附件和图纸。规划文本是对规划的各项内容和内容提出规定性要求的文件，附件包括对规划文本具体解释的规划说明和基础资料。

2. 城市详细规划

城市详细规划编制是指在城市总体规划的基础上，依据总体规划所确定的原则，对需要进行开发建设地区的土地使用性质、开发强度、绿化建设、基础设施建设、历史文化保护等作出具体规定。

详细规划文件包括规划文本、附件和图纸。规划文本中应包括规划范围内土地使用及建筑管理规定，附件包括对规划文本具体解释的规划说明和基础资料。

二、城市规划的审批

我国对城市规划实行分级审批。

（一）城市总体规划的审批

1. 城市总体规划纲要要经城市人民政府审核同意。
2. 直辖市的城市总体规划由直辖市人民政府报国务院审批。

省和自治区人民政府所在地城市、百万人以上的大城市和国务院指定的其他城市的总体规划，由所在地省、自治区人民政府审查同意后，报国务院审批。其他设市城市的总体规划由城市人民政府报省、自治区人民政府审批。县人民政府所在地镇的总体规划由县人民政府报省、自治区、直辖市人民政府审批。其中市管辖的县人民政府所在地镇的总体规划报市人民政府审批。其他镇、乡总体规划报上一级人民政府审批。

3. 总体规划报请审批前，有关人民政府应当报同级人民代表大会或者其常务委员会审查同意。

（二）城市详细规划的审批

城市详细规划由城市人民政府审批。已编制并批准分区规划的城市详细规划，除重要的详细规划由城市人民政府审批外，可由城市人民政府授权城市规划行政主管部门审批。

（三）单独编制的专项规划的审批

1. 由国务院审批其总体规划的历史文化名城，其保护规划，由国务院审批。其他国家级历史文化名城的保护规划由建设部组织审查后，随同城市总体规划按程序上报审批；省、自治区、直辖市历史文化名城的保护规划由省、自治区、直辖市人民政府审批。

2. 单独编制的城市人防建设规划，直辖市要报国家人民防空委员会和建设部审批；一类人防重点城市中的省会城市，要经省、自治区人民政府和大军区人民防空委员会审查同意后，报国家人民防空委员会和建设部审批；一类人防重点城市中的非省会城市以及二类人防重点城市需报省、自治区人民政府审批，并报国家人民防空委员会、建设部备案；三类人防重点城市报市人民政府审批，并报省、自治区人民防空办公室、建设厅备案。

3. 单独编制的其他专业规划，经当地城市规划主管部门综合协调后，报城市人民政府审批

三、城市规划的调整与修改

城市规划经法定批准，即具有法律效力。

任何单位和个人都不得擅自调整已批准的城市总体规划和详细规划的强制性内容。确需调整的，必须对原规划的实施情况进行总结，就调整的必要性进行论证，并提出专题报告，经上级认可后方可编制调整方案；调整后的总体规划和详细规划，必须按照规定的程序重新报批。调整规划的非强制性内容，应当由规划编制单位对规划的实施情况进行总结，提出调整的技术依据，并报规划原审批机关备案。

城市总体规划的局部调整，是指根据社会和经济发展的实际需要，在不违背已批准的总体规划的基本原则和框架的前提下，对规划作局部变更，如调整某些地块的功能或道路的走向等。局部调整的决定由城市人民政府作出，调整后的规划报同级人民代表大会常委会和原审批机关备案。

城市总体规划的修改，是指在实施总体规划的过程中，发现总体规划的基本原则和框架已经不能适应经济建设和社会发展的要求，必须作出重大变更。修改总体规划由城市人民政府组织进行，并须经同级人民代表大会或其常委会审查同意后，报原批准机关审批。

第四节 城市规划实施管理

城市规划实施管理是城市人民政府对城市各项土地利用和建设活动进行控制、引导。它是城市规划实施的关键。

城市规划实施管理的内容主要包括核发建设项目选址意见书、核发建设用地规划许可证和建设工程规划许可证、监督检查和建设工程竣工验收等。

一、建设项目选址的规划管理

建设项目与城市的自然环境、功能布局、空间形态以及基础设施等关系密切。建设项目特别是大型项目的选址不仅决定项目本身

的成败，而且会对城市能否健康、协调发展产生直接而深远的影响。合理选择建设项目地址，是保障城市规划实施的关键。根据《城市规划法》第三十条规定：“城市规划区内的建设工程的选址和布局必须符合城市规划。设计任务书报请批准时，必须附有城市规划行政主管部门的选址意见书。”

（一）建设项目选址的内容

1. 选择建设用地地址。建设项目选址应当考虑以下因素：

掌握建设项目对选址的要求，了解建设项目的的基本情况，包括名称、性质，用地和建设规模、供水与能源的需求量、采取的运输方式和运输量，以及“三废”的排放方式和排放量；研究建设项目与城市规划布局是否协调，建设项目的选址必须按照批准的城市规划进行；必须与城市交通、通讯、能源、市政、防灾规划和用地现状条件衔接，一方面，要充分考虑拟使用土地是否具备这些条件，以及能够配套建设的可能性，另外，要避免选址对城市基础设施规划用地造成危害；必须考虑配套生活设施与城市居住区及公共服务设施规划的衔接和协调，使之有利生产，方便生活；要充分估计建设项目对于城市环境可能造成的污染和破坏，注意与城市环境保护规划和风景名胜、文物古迹保护规划、历史风貌区保护规划等相协调。

2. 控制土地使用性质。为保证各类建设项目遵循土地使用性质的相容性原则进行安排，互不干扰，各得其所，应严格依据经批准的详细规划控制土地使用性质，选择建设项目建设地址。

3. 核定土地开发强度。土地开发强度的高低，对建设活动的经济性有直接影响，还会引起一定范围内社会、经济和环境的變化。使用强度过低，造成土地浪费、经济效益下降；反之，又会带来基础设施负荷过重、环境质量下降等问题。对于土地开发强度的控制，主要通过建筑容积率和建筑密度两个量化指标的控制来实现。

（二）选址意见书的审批

根据建设部、国家计委 1991 年联合印发的《建设项目选址规划管理办法》规定，对建设项目选址意见书，实行分级管理。

直辖市、市、县人民政府计划行政主管部门审批的建设项目，由相应的城市规划行政主管部门核发选址意见书。

省、自治区人民政府计划行政主管部门审批的建设项目，由项目所在地县、市人民政府城市规划行政主管部门提出审查意见，报省、自治区人民政府城市规划行政主管部门核发选址意见书。

国家审批的大中型和限额以上的建设项目，由项目所在地县、市人民政府城市规划行政主管部门提出审查意见，报省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府城市规划行政主管部门核发选址意见书，并报国务院城市规划行政主管部门备案。

二、建设用地规划管理

建设用地规划管理是建设项目选址规划管理的继续。它是城市规划行政主管部门依据城市规划确定建设用地面积和范围、提出土地使用规划要求，并核发建设用地规划许可证的行政管理工作。

《城市规划法》第三十一条规定：“在城市规划区内进行建设需要申请用地的，必须持国家批准建设项目的有关文件，向城市规划行政主管部门申请定点，由城市规划行政主管部门核定其用地位置和界限，提供规划设计条件，核发建设用地规划许可证。建设单位或者个人在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地管理部门申请用地，……”第三十九条规定：“在城市规划区内，未取得建设用地规划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。”据此，建设用地规划许可证是建设单位向土地管理部门申请用地前，经城市规划行政主管部门确认建设项目位置和范围符合城市规划的法定凭证。土地管理部门在办理用地过程中，若需改变建设用地规划许可证核定的用地位置、界限等内容，必须取得城市规划行政主管部门的同意，保证改变后的用地位置和范围等符合城市

规划的要求。

建设用地规划管理的内容包括：

1. 控制土地使用性质和土地使用强度。土地使用强度是通过容积率和建筑密度两个指标来控制的。土地使用性质、容积率和建筑密度已在建设项目选址规划管理阶段核定，在建设用地规划管理阶段，是通过审核设计方案控制土地使用性质和土地使用强度的。

2. 确定建设用地范围。主要是通过审核建设工程设计总平面图确定建设用地范围。

3. 核定土地使用其他规划管理要求。城市规划对土地使用的要求是多方面的。除土地使用性质和土地使用强度外，还应根据城市规划对土地使用提出其他规划要求，如是否有规划道路穿越，是否设置绿化隔离带等。

另外，调整城市用地布局，也是建设用地规划管理的重要内容。我国许多城镇都存在布局混乱、各类用地混杂相间、市政公用设施容量不足、道路狭窄、通行能力差等问题。这些问题的存在，严重影响了城市功能的发挥。规划对城市生产、生活用地进行调整，可以促进经济的发展，改善城市的环境质量，节约城市用地。因此，《城市规划法》第三十四条规定：“任何单位和个人必须服从城市人民政府根据城市规划作出的调整用地决定。”城市的各单位和个人应当以大局为重，局部利益服从全局利益，单位、个人暂时利益服从城市发展的长远利益，自觉遵守城市人民政府从经济和城市发展大局出发、根据城市规划作出的调整用地决定。

三、建设工程规划管理

《城市规划法》第二十九条规定：“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。”依法对建设工程实行统一的规划管理，是城市规划行政主管部门的重要行政职能。

建设工程规划许可证是判断建设工程是否符合城市规划要求的法律凭证。《城市规划法》第三十二条规定：“在城市规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施，必

须持有关批准文件向城市规划行政主管部门提出申请，由城市规划行政主管部门根据城市规划提出的规划设计要求，核发建设工程规划许可证件。建设单位或者个人在取得建设工程规划许可证件和其他有关批准文件后，方可申请办理开工手续。”

建设工程规划管理的主要内容包括：

1. 建筑管理。即按照城市规划要求对各项建筑工程（包括各类建筑物、构筑物）的性质、规模、标高、高度、体量、体型、朝向、间距、建筑密度、容积率、建筑色彩和风格等进行审查和规划控制。

2. 道路管理。即按照城市规划要求对各类道路走向、坐标和标高、道路宽度、道路等级、交叉口设计、横断面设计、道路附属设施等进行审查和规划控制。

3. 管线管理。即按照城市规划要求对管线工程（包括地下埋设和地上架设的给水、雨水、污水、电力、通讯、燃气、热力及其他管线）的性质、断面、走向、坐标、标高、架埋方式、架设高度、埋置深度、管线相互间的水平距离与垂直距离及交叉点的处理等进行审查和规划控制。管线管理要充分考虑不同性质和类型管线各自的技术规范要求，以及管线与地面建筑物、构筑物、道路、行道树和地下各类建设工程的关系，进行综合协调。

城市规划行政主管部门对于上述建设工程的初步设计方案进行审查，确认其符合规划要求后，建设单位可以进行施工图设计；在确认施工图设计符合规划要求后，城市规划行政主管部门核发建设工程规划许可证。

四、城市规划实施的监督检查

监督检查是城市规划实施管理工作的重要组成部分，它贯穿于城市规划实施的全过程。《城市规划法》规定的监督检查主要包括：

（一）对建设活动的监督检查

1. 验证有关土地使用和建设申请的申报条件是否符合法定要求，有无弄虚作假。对不符合要求的，不予受理并及时退回。

2. 复验有关用地坐标、面积等与建设用地规划许可证规定是否相符。如不符，应责令改正或重新补办手续。

3. 对已领取建设工程规划许可证并放线的建设工程，履行验线手续。若其坐标、标高、平面布局形式等与建设工程规划许可证的规定不符，城市规划行政主管部门应责令其改正。

4. 建设单位或个人在施工过程中，城市规划行政主管部门有权对其建设活动（包括在城市规划区内挖取砂石、土方等活动）进行现场检查。被检查者应如实提供情况和必要的资料。城市规划行政主管部门有责任为被检查者保守技术秘密和业务秘密。

5. 竣工验收。城市规划行政主管部门应参加城市规划区内重要建设工程的竣工验收，检查建设工程平面布置、空间布局、立面造型、使用功能等是否符合规划设计要求。如不符，应视情况提出补救和改正措施等。

（二）行政机关的监督检查

1. 各级人民政府及其城市规划行政主管部门有责任对辖区内范围内城市的总体规划的实施情况进行监督检查。

2. 各级城市规划行政主管部门有责任对内部机构和工作人员的执法情况进行监督检查，防止玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等违法违规行为的发生。

（三）立法机关的监督检查

城市人民代表大会及其常务委员会有权对城市规划的实施情况进行定期或不定期的检查，就规划实施进展情况、实施管理的执法情况提出批评和意见，督促城市人民政府加以改进或完善。城市人民政府有责任就城市规划实施情况向同级人民代表大会或其常务委员会提出报告。

（四）社会监督

1. 城市规划行政主管部门有责任将城市规划实施管理的各个环节予以公开，接受社会的监督。

2. 单位和个人有权监督、检举和控告违反城市规划的行为和

随意侵犯其基本权利的行为。城市规划行政主管部门应制定具体办法，保障公民的监督权，并及时对检举和控告涉及的有关违法行为进行查处。

3. 单位和个人有权检举、控告城市规划行政主管部门及工作人员执法过程中的各种违法行为。城市规划行政主管部门有责任建立切实有效的制度，听取意见、检举和控告，对有关违法行为作出处理。

第五节 新区开发和旧区改建

一、新区开发

新区开发是指按照城市总体规划的部署，在城市现有建成区以外的一定地段，进行集中成片、综合配套的开发建设活动。新区开发是城市建设和发展的重要组成部分，是伴随城市经济社会发展、城市规模扩大，为满足城市生产、生活日益增长的需要，逐步实现城市预期的发展目标而进行的。新区开发主要包括：

1. 新区开发建设。主要是为了解决城市建成区内由于布局混乱、密度过高、负荷过重造成的种种弊端，或为了比较完整地保护古城的传统风貌，在建成区外围进行集中成片的开发建设，以达到疏解旧区人口、调整旧区用地结构、完善旧区功能和改善旧区环境等目的。

2. 开发区建设。改革开放以来，我国先后设立了经济技术开发区、高新技术产业开发区等各类开发区，作为拓展国际经济技术合作与交流，发展外向型经济的重要基地。开发区建设的主要任务是在划定的区域范围内，集中建设基础设施，完善涉外经济法制，建立精干高效的管理机构，创造吸引外商投资的良好环境，以引进外资以及先进的工业项目。

3. 卫星城镇开发建设。主要是为了有效控制大城市市区的人

口和用地规模，按照总体规划要求，将市区需要搬迁的项目或新建的大、中型项目安排到周围的小城镇去，有计划、有重点地开发建设这些小城镇，逐步形成以大城市为中心的、比较完善的城镇体系。

4. 新工矿区的开发建设。是指国家或地方政府根据矿产资源开采和加工的需要，在城市郊区或郊区建设大、中型工矿企业，并逐步形成相对独立的工矿区，在统一规划的指导下，配套建设。

二、旧区改建

城市旧区是城市在长期历史发展和演变过程中逐步形成的进行各项政治、经济、文化和社会活动的居民集聚区。城市旧区显示了各个不同历史阶段的发展轨迹，也集中积累了历史遗留下来的种种矛盾和弊端。我国不少城市旧区都不同程度地存在布局混乱、房屋破旧、居住拥挤、交通阻塞、环境污染、市政和公共设施短缺等问题，不能适应城市经济社会发展、改革开放、人民日益增长的物质生活和精神文化生活的需要。因此，必须按照统一的规划，根据各城市的实际情况，针对主要矛盾，有计划、有步骤、有重点地对旧区进行充实和更新。保护、利用、充实和更新构成了旧区改建的完整概念。

三、城市新区开发和旧区改建的基本方针

《城市规划法》第二十三条规定：“城市新区开发和旧区改建必须坚持统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设的原则。”

早在 1980 年，国务院转发全国城市规划工作会议纪要明确指出：“实行综合开发和征收城镇土地使用费的政策，是用经济办法管理城市建设的一项重要改革。它有利于按照城市规划配套地进行建设，节约用地，充分发挥投资效果；有利于控制大城市规模，鼓励建设单位到小城镇去；有利于合理解决城市建设和维护资金的来源。”并进一步指出“对新建小城市、卫星城，现有城市的新建区和旧城成片改造地区，都应考虑组织开发公司，实行综合开发。”