



科学|发展|主题|案例|

KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

城乡规划与管理

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人民出版社
党建读物出版社



科学|发展|主题|案例|
KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

城乡规划与管理

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人民出版社
党建读物出版社

责任编辑：张伟珍 吴继平

装帧设计：肖 辉

责任校对：王 惠

图书在版编目（CIP）数据

城乡规划与管理 / 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写 .

-- 北京：人民出版社：党建读物出版社，2011.7

（科学发展主题案例）

全国干部学习培训教材

ISBN 978-7-01-009579-0

I. ①城… II. ①全… III. ①城市规划-管理-案例-中国-
干部教育-教材 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 258799 号

城乡规划与管理

CHENGXIANG GUIHUA YU GUANLI

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

主 编：仇保兴

人民出版社 出版发行
党建读物出版社

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：17.25

字数：245 千字 印数：1-100000 册

ISBN 978-7-01-009579-0 定价：36.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

本书如有印装错误，可随时更换 电话：（010）58587660

序 言

以科学发展为主题，是实现经济社会又好又快发展的要求，是时代的要求，关系全面建设小康社会奋斗目标的实现，关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局。在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。这是立足我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段这个最大实际、着眼于解决我国发展中的突出矛盾和问题、顺应各族人民过上更加美好生活新期待作出的科学判断。以加快转变经济发展方式为主线是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。必须把加快转变经济发展方式贯穿经济社会发展全过程和各领域，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，提高发展的全面性、协调性、可持续性。

坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，开创科学发展新局面，要求我们必须全面准确领会科学发展观的科学内涵、精神实质、根本要求，不断深化对发展中国特色社会主义的规律性认识，用科学发展的眼光、思

路、办法解决前进中的问题；必须更加注重以人为本，坚持从最广大人民根本利益出发谋发展、促发展，着力保障和改善民生，不断满足人民日益增长的物质文化需要，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享；必须更加注重全面协调可持续发展，按照中国特色社会主义事业总体布局，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，促进经济发展与人口资源环境相协调；必须更加注重统筹兼顾，正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，认真考虑和对待各方面发展需要，正确反映和兼顾各方面利益要求，充分调动全社会的发展积极性，为全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴凝聚强大力量；必须始终保持党同人民群众的血肉联系，切实做好新形势下群众工作，更加注重加强和创新社会管理，正确处理人民内部矛盾，促进社会公平正义，最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。落实好“十二五”时期发展的各项目标任务、推动经济社会发展再上新台阶，必须坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观教育和武装干部，加快建设马克思主义学习型政党，培养造就善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质

干部队伍。

干部教育培训是建设高素质干部队伍的基础性工作，必须紧扣科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，联系实际创新路，加强培训求实效。全国干部培训教材编审指导委员会组织编写了以科学发展为主题的 10 本案例教材。这些案例既有成功经验，也有深刻教训，具有较强的实践性、典型性、针对性。各级领导干部要认真学习借鉴，不断加深对推动科学发展重要性和必要性的认识，自觉转变不适应不符合科学发展的思想观念，切实增强把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题、提高发展质量的能力，切实把科学发展观贯彻落实到经济社会发展各个方面，努力实现经济社会又好又快发展，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化贡献力量。

胡锦涛

2011年6月7日

目 录

总 论

第一节 城乡规划与管理概述	1
第二节 城乡规划的制定	6
第三节 城乡规划的实施管理	11
第四节 城乡规划与管理应处理好的几个关系	15

第一章 城乡规划与经济社会整体发展

概述	19
案例 1 城市总体规划编制机制创新	26
案例 2 总体规划助推城市发展三上台阶	34
案例 3 望江门热电厂项目停建一举多赢	43
案例 4 城市水系规划建设取得综合效益	50
案例 5 新加坡地铁建设审慎决策	57

第二章 城乡规划与资源节约和环境保护

概述	65
案例 6 生态城规划建设实践	72
案例 7 从采煤塌陷区到生态新城	80
案例 8 滇池生态制约城市发展	86
案例 9 龙子湖高校园区违规建设	94

案例 10	武陵源风景名胜区过度开发	100
案例 11	占用城市公园绿地建商品房	108

第三章 城乡规划与社会稳定和改善民生

概述	113	
案例 12	化解住宅区中小学配建难题	117
案例 13	民意为先编规划	122
案例 14	“三峡明珠观光塔”岂能一拆了之?	129
案例 15	节节升高的“未来城”	135
案例 16	底特律“汽车城”昔日的辉煌和今天的 萧条	138

第四章 城乡规划与历史文化遗产保护

概述	145	
案例 17	公众参与古城保护	151
案例 18	三河古镇的保护路径	158
案例 19	要殷墟还是要高炉?	165
案例 20	莫干山路历史工厂区的再生	173
案例 21	孤独的遵义会议会址	179
案例 22	“建新街”上建新街	185

第五章 城乡规划与城乡统筹和区域协调

概述	191	
案例 23	综合交通规划协调区域发展	197
案例 24	桃仙机场共建共享	203
案例 25	苏南地下水从超采到禁采	208
案例 26	虹桥综合交通枢纽规划建设	213

第六章 城乡规划与基础设施保障和城乡安全

概述	223
案例 27 城乡规划统筹汶川地震灾后重建	228
案例 28 “留白”也是规划	236
案例 29 阜阳机场扩建波折	243
案例 30 住宅楼选址不当酿惨剧	249
案例 31 爆破“地产之冠”为长江让路	255
后 记	263

总 论

城乡规划是对一定时期内城乡经济和社会发展、土地利用、空间布局以及建设的综合部署、具体安排和实施管理。城乡规划是城乡建设和管理的基本依据，是保证城乡土地和空间资源得以合理利用，各项建设得以有序进行的前提和基础。科学制定和严格实施城乡规划是各级政府的重要职责。

第一节 城乡规划与管理概述

城乡规划工作包括城乡规划的制定和城乡规划的实施管理。城乡规划的基本内容是依据城乡经济社会发展目标、环境和资源保护的要求，在充分研究城乡自然、经济、社会和技术发展条件的基础上，制定城乡发展战略，预测城乡发展人口和用地规模，明确城乡建设用地的布局和发展方向，按照工程技术和环境要求，综合安排各项基础设施，并提出规划实施措施。^①

一、城乡规划的内容与城乡规划体系

适应城镇化快速发展的形势和加强城乡规划管理的要求，我国已逐步

^① 李德华主编：《城市规划原理》，建筑工业出版社 2001 年版，第 44 页。

建立起统筹城乡、层次清晰、互相衔接的城乡规划体系。依据《城乡规划法》的规定，我国城乡规划体系由城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划组成。不同层次规划由于规划主体的事权不同，规划的空间地域尺度不同，规划内容、实施途径和管理手段各有侧重。

城镇体系规划：城镇体系规划是国家和省级人民政府综合协调辖区内城镇发展和空间资源配置的依据和手段。城镇体系规划为政府进行区域性的规划协调提供科学的、行之有效的依据，主要内容包括：从区域整体出发，确定区域城镇发展战略，统筹考虑城镇与乡村的协调发展，明确城镇的职能分工，引导各类城镇的合理布局和协调发展；统筹安排和合理布局区域基础设施和大型公共服务设施，避免重复建设，实现基础设施的区域共享和有效利用；明确需要严格保护和控制的区域，提出引导区域城镇发展的各项政策和措施，限制不符合区域整体利益和长远利益的开发活动，保护资源，保护环境。

城市总体规划：城市总体规划是一定时期内城市发展目标、发展规模、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署和实施措施，是引导和调控城市建设，保护和管理城市空间资源的重要依据和手段。经法定程序批准的城市总体规划文件，是编制近期建设规划、详细规划、专项规划和实施城市规划行政管理的法定依据。各类涉及城乡发展和建设的行业发展规划，都应符合城市总体规划的要求。城市总体规划的主要内容包括：合理确定城市的性质、规模；综合确定土地、水、能源等各类资源的使用标准和控制指标；划定禁止建设区、限制建设区和适宜建设区，统筹安排城乡各类建设用地；合理配置城乡各项基础设施和公共服务设施；确定综合防灾与公共安全保障体系；确定历史文化街区和历史建筑、绿地、水系的保护范围和要求；合理确定分阶段发展方向、目标、重点和时序。

镇总体规划：镇是连接城乡的桥梁和纽带，是我国城乡居民点体系的重要组成部分。镇总体规划是对镇行政区域内的土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署。主要内容包括：确定产业发展空间布局、规模；划定

空间管制分区，确定空间管制要求；确定镇的性质、职能、建设用地标准与规划区范围和镇村体系布局，统筹配置基础设施和公共设施。确定环境和历史文化保护及地方传统特色保护的内容及要求等，并提出实施规划的措施和有关建议。

控制性详细规划：控制性详细规划是引导和控制城镇建设发展最直接的法定依据，是具体落实城市、镇总体规划各项战略部署、原则要求和规划内容的关键环节。编制控制性详细规划是以城市总体规划、镇总体规划为依据，对一定时期内城市（镇）局部地区的土地利用、空间环境和各项建设用地指标作出具体安排。控制性详细规划是城市规划、镇规划实施管理的最直接法律依据，是国有土地使用权出让、开发和建设管理的法定前置条件。控制性详细规划主要内容包括：详细确定规划地区各类用地的界线和适用范围，提出建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标；规定各类用地内适建、不适建、有条件可建的建筑类型；规定交通出入口方位、停车泊位、建筑后退红线距离、建筑间距等要求；提出各地块的建筑体量、体型、色彩等规划引导性要求；确定各级道路的红线位置、断面、控制点坐标和标高；根据规划容量，确定工程管线的走向、管径和工程设施的用地界线；确定公共设施的位置、规模和布局；制定相应的土地使用与建筑管理细则。

修建性详细规划：修建性详细规划的主要任务是依据控制性详细规划确定的指标，编制具体的、操作性的规划，作为各项建筑和工程设施设计和施工的依据。主要内容包括：规划地块的建设条件分析和综合技术经济论证，建筑和绿地的空间布局、景观规划设计，布置总平面图，道路系统规划设计，绿地系统规划设计，工程管线规划设计，竖向规划设计，估算工程量、拆迁量和总造价，分析投资效益等。

乡规划和村庄规划：乡规划和村庄规划是做好农村地区各项建设工作的先导和基础，是各项建设管理工作的基本依据。乡规划是依据经过法定程序批准的所在地的城市、镇总体规划，结合乡的经济社会发展水平，对乡的各项建设作出统筹布局与安排。村庄规划是依据经过法定程序批准的

镇总体规划或乡规划，在充分考虑所在村庄的实际情况下，对村庄的各项建设作出具体的安排。

二、城乡规划与管理的主要特点

城乡规划是一项全局性、综合性、战略性的工作，涉及政治、经济、文化和社会生活等各个领域，兼有公共政策与技术方法的双重属性。深入领会城乡规划与管理工作的特点，对理解和掌握城乡规划工作的基本理论、科学方法，实事求是地运用规划调控手段具有重要的意义。城乡规划



与管理工作的特点可以归纳为以下五个方面：

综合性。城乡规划与管理需要对城乡社会、经济、环境等各项要素进行统筹安排，它涉及许多方面的问题：如当考虑城市的建设条件时，涉及气象、水文、工程地质和水文地质等范畴的问题；当考虑城市发展战略和发展规模时，又涉及大量社会经济和技术的工作；当具体布置各项建设项目、研究各种建设方案时，又涉及大量工程技术方面的工作；对于城市空间的组合、建筑的布局形式、城市的风貌、园林绿化的安排等，则是从建筑艺术的角度来研究处理的。城乡规划不仅反映单项工程设计的要求和发

展计划，而且还综合各项工程设计相互之间的关系。它既为各单项工程设计提供建设方案和设计依据，又须统一解决各单项工程设计相互之间技术和经济等方面的种种要求和矛盾。^①

政策性。城乡规划与管理既是城乡各种建设的战略部署，又是组织合理生产、生活环境的手段，涉及国家经济、社会、环境、文化等众多部门。在市场经济条件下，作为政府重要的宏观调控手段之一，城乡规划对于调控城乡社会经济发展和建设具有重要作用，国家有关城乡建设和发展的政策都会直接影响和反映到城乡规划的编制中，特别是在城镇体系规划、城市总体规划的编制中，一些重大问题的解决都必须以国家有关法律法规和方针政策为依据。

超前性。城乡规划与管理既要解决当前建设问题，又要预测今后一定时期的发展和充分估计长远的发展要求。城乡规划通过分析预测对城乡今后的发展作出合理部署和安排，目的是为了促进城乡经济、社会协调发展。城乡规划作为地方政府宏观决策的依据，要求城乡规划具备超前意识和战略远见，超前研究和分析预测城乡建设和发展中可能出现的问题并提出对策。

长期性。社会在不断发展变化，影响城乡发展的因素也在变化。城乡规划要针对城乡发展过程中的新情况和新问题，提出新要求和新对策。所以城乡规划是动态规划，是一项长期性和经常性的工作，需要依法适时调整和更新。

实践性。城乡规划与管理的实践性，首先，它的基本目的是为城乡建设服务，规划方案要充分反映建设实践中的问题和要求，有很强的现实性。其次，按规划进行建设是实现规划的唯一途径，规划管理在城乡规划工作中占有重要地位。规划实践的难度不仅在于要对各项建设在时空方面作出符合规划的安排，而且要积极地协调各项建设的要求和矛盾，组织协同建设，使之既符合城乡规划总体意图，又能满足各项建设的合理要求。

^① 耿毓修编著：《城市规划管理与法规》，东南大学出版社 2004 年版，第 5 页。

当然，任何一个规划方案对实施过程中问题的预测和解决不可能十分周全，也不可能一成不变。这就需要在实践中进行丰富、补充和完善。城市建设实践也是检验规划是否符合客观要求的重要标准。

第二节 城乡规划的制定

城乡规划制定是各级人民政府依据国家有关法律法规，运用科学的规划原理与技术方法，提出城乡空间资源、各类用地和各项建设的配置标准、布局方案和调控要求，并依照法定程序协调、审议、批准，形成具有管制效用的行政与技术文件的工作流程。

一、城乡规划组织编制和审批主体

为了实行依法行政，维护城乡规划的权威性和严肃性，《城乡规划法》对城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划、详细规划、乡规划和村庄规划的编制和审批主体、审批程序作出了明确的规定。

（一）城镇体系规划

根据《城乡规划法》第12条规定，住房和城乡建设部会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划，报国务院审批；第13条规定，省、自治区人民政府负责组织省域城镇体系规划的编制。省域城镇体系规划由国务院审批，规划在上报国务院前，须经本级人民代表大会常务委员会审议，审议意见和根据审议意见修改规划的情况应随上报审查的规划一并报送。对上报的省域城镇体系规划，国务院授权所属城乡规划主管部门负责组织相关部门和专家进行审查。

（二）城市总体规划

根据《城乡规划法》第14条的规定，城市人民政府负责组织编制城市总体规划。城市人民政府在组织编制城市总体规划的过程中，要坚持

“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的规划编制组织原则，在政府的统一领导下，由城乡规划主管部门牵头组织发展改革、国土资源管理基础设施、生态环境保护等相关部门，共同编制。根据《城乡规划法》，城市总体规划实行分级审批。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、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划，由省、自治区人民政府审查同意后，报国务院审批。其他城市的总体规划，由城市人民政府报省、自治区人民政府审批。城市总体规划报送审批前，须经本级人大常委会审议。

（三）镇总体规划

县人民政府所在地的镇是县域内政治、经济、文化的中心，其总体规划由县人民政府直接组织编制。其他镇的总体规划则由镇人民政府组织编制。县人民政府所在地镇的总体规划由县人民政府报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府报上一级人民政府审批。镇总体规划在报上级人民政府审批前，应当先经本级人民代表大会审议，审议意见和根据审议意见的修改情况应与规划成果一并报送审批。镇总体规划批准前，审批机关应当组织专家和有关部门进行审查。

（四）详细规划

《城乡规划法》规定，城市或县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由城市或县人民政府的城乡规划主管部门组织编制，经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。其他镇的控制性详细规划由镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批。控制性详细规划报送审批前，组织编制机关应当依法将规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府可以组织编制重要地块（如历史文化街区、景观风貌区、中心区、交通枢纽等）的修建性详细规划。各类修建性详细规划由城市、县人民政府城乡规划主管部门依法负责审定。

（五）乡、村庄规划

乡规划由乡人民政府组织编制。乡规划应当由乡人民政府先经本级人民代表大会审议，然后将审议意见和根据审议意见的修改情况与规划成果一并报送县级人民政府审批。

村庄规划应以行政村为单位，由所在地的镇或乡人民政府组织编制。村委会应指定人员参与村庄规划编制过程，并协助做好规划相关工作。县级城乡规划行政主管部门应组织专家和相关部门对村庄规划方案进行技术审查。根据我国现在实行的村民自治体制，村庄规划成果完成后，必须要经村民会议或者村民代表会议讨论同意后，方可由所在地的镇或乡人民政府报县级人民政府审批。

二、城乡规划制定的法定依据^①

（一）以上一层次依法制定的城乡规划为依据

城乡规划包括的城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划，对应于各级政府管理事权。在城乡规划体系中，下位规划不得违背上位规划，并以上位规划为依据编制是必须遵循的原则。如《城乡规划法》第19条规定，城市人民政府城乡规划主管部门根据城市总体规划的要求，组织编制城市的控制性详细规划；第21条规定修建性详细规划应当符合控制性详细规划。上述规定的法律精神就是，编制城乡规划必须以上一层次依法制定的城乡规划为依据，具体来说，就是城市的总体规划必须以所在省、自治区的省域城镇体系规划为依据；城市详细规划必须以所在城市的总体规划或分区规划为依据。其中，修建性详细规划必须以控制性详细规划为依据。此外市辖县、区、乡镇总体规划，应当以所在城市的总体规划为依据。单独编制的各项专业规划同样应当以城市总体规划为依据。以上一层次的城乡规划为制定依据的前提是，这项规划必须是依法批准并有效。未经依法批准的规划没有法律效力，不能指

^① 耿毓修编著：《城市规划管理与法规》，东南大学出版社2004年版，第107—109页。