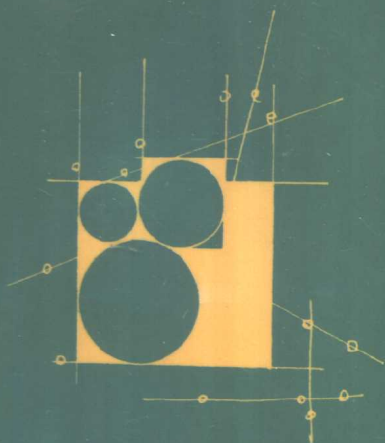


規劃管理叢書



任志遠 編著

城市規劃實施管理



中國城市規劃設計研究院情報所



城市规划实施管理

任致远 编写

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国城市规划设计研究院情报所

序 言

我国社会主义初级阶段的根本任务是发展生产力，也就是要大力发展有计划的商品经济，集中力量进行现代化建设。城市是社会经济、政治、科学、文化、信息中心，是发展有计划的商品经济和进行现代化建设的重要基地。把城市规划好、建设好、管理好，对于建设具有中国特色的社会主义现代化强国，具有重要的战略意义和现实意义。

要把城市建设好、管理好，首先要把城市规划好。

城市规划是为了实现一定时期内城市经济和社会发展目标，确定城市性质、规模和发展方向，合理利用城市土地，协调城市空间布局 and 各项建设的综合部署和具体安排。城市规划是城市建设和管理的“龙头”。

城市规划包括城市规划的制定，即编制和审批，以及城市规划的实施。《城市规划法》对城市规划的编制、审批和实施作了明确规定。人常说：“三分规划，七分管理”。要搞好城市规划工作，不仅要搞好城市规划设计，提高城市规划质量，即合理性、科学性、权威性，使其真正具有综合指导的作用；而且必须搞好城市规划管理，采用行政的、法制的、社会的、经济的各项手段，保证城市规划的实施。制定城市规划是为了实施，实施城市规划必须有城市规划管理做保障，同时规划管理的过程也是城市规划不断深化、充实和完善的过程。

城市规划管理，包括城市规划的编制管理、审批管理和实施管理。城市规划的编制管理和审批管理，在于保证城市规划的制定严格按照法定程序进行和提高规划设计质量水平。城市规划实施管理，在于按照经批准的城市规划和有关法规、规章，采用有效手段，对城市的各项用地和建设进行统一的综合安排和控制，引导和调节各项建设用地和建设工程有计划有秩序地协调进行和发展，保证城市规划顺利实施。城市规划实施管理是城市规划管理的关键部分和重要环节，也是工作量最大的城市规划管理工作。因此，我们通常所讲的城市规划管理，主要是指城市规划的实施管理。

当前，随着开放、改革的深入和城市现代化水平的不断提高，城市规划管理越来越显示出它的重要性，越来越引起社会的关注和重视。1987年10月在威海市召开的全国首次城市规划管理工作会议和1989年12月26日《城市规划法》的颁布，标志着我国的城市规划管理工作进入了一个新的历史阶段，面临着更加繁重的任务。主要表现在以下几个方面：

一是由于开放政策的深入贯彻，商品经济的迅速发展，城市产业结构发生了很大变化，第三产业迅速增长，城市流通中心的职能进一步强化，城市与城市之间、城市与乡村之间、省与省之间的横向经济联系以及国际间的经济交往不断扩大，城市的多功能作用日益加强。这些给城市的经济社会发展带来了新的活力，城市规划管理工作的内容范围随之更加广泛。

二是由于单一经济成份的产品经济向多种经济成份的商品经济转变，城市中全民经济、集体经济、个体经济同时并存，加上外资、中外合资和合作企业的发展，要求城市规划

管理工作需要以新的观念、章法，根据对象的不同性质实行分别有效的管理，以适应和促进多种经济成份并存及其发展的需要。对于开放城市、开放地区，城市规划管理工作要不失时机地为创造良好的投资环境和城市居民的良好生产、生活环境提供优质服务。

三是由于住宅商品化和房地产业开发经营，特别是土地有偿使用制度的推行，城市规划管理工作如何适应和运用计划经济为主、市场调节为辅的机制，使城市土地得到合理利用，面临着一个新的课题。加之实行政企分开和搞活企业的方针，企业自主权扩大，尤其是计划管理权限下放，城市建设资金和开发建设活动更加多样化、多元化。对此，迫切需要采取行政的、经济的、法制的手段，既要保证企业自主权的发挥，又要保证使这些企业的建设活动纳入城市统一的规划管理轨道，防止各自为政而把城市搞乱。

四是由于城市经济实力日益加强，现代化水平不断提高，城市道路、住宅、各类建筑和城市车辆成倍增加，城市供水、排水、电力、电讯、煤气、热力等设施能力成倍发展，城市的基本建设工程量大幅度增长。这种建立在社会化和现代化生产技术基础上的各项建设活动的规模越大，社会化程度越高，规划管理工作就越重要，越复杂。必须切实搞好城市建设用地和建设工程审批中各个环节的严格把关，坚决制止违章占地和违章建设行为，保证城市规划顺利实施。

五是由于各地乡镇企业的蓬勃发展和私人建房的大量增加，在城市内，特别是县城和建制镇出现不少规模较小、产品灵活多样，但多数设备简陋、工艺落后、污染比较严重的建设项目，安排不当势必影响城市规划的实施，因此要求城市

规划管理工作对乡镇企业和私人建房加强引导，强化管理，使其合理布局，健康发展。

城市经济的发展，社会的变革，给城市的建设和发展带来了巨大的影响和动力，在开放、改革、搞活和治理、整顿的形势下，如何把纷繁复杂的各项城市建设活动纳入集中统一的规划管理轨道，使整个城市的运行机制，活而不乱，协调和谐、充满生机，已经成为摆在城市规划管理工作面前的一项重要任务和历史使命。过去那种主要靠行政管理手段和经验进行城市规划管理的思想和方法已经不能适应当前形势发展的需要，迫切需要在总结我国建国以来的城市规划管理工作经验的基础上，建立和完善处于新形势下的我国城市规划管理理论，并以此去指导实践，同时在实践中得到检验、充实和提高，以便使我国的城市规划管理工作能动地适应新形势的需要，为把城市规划好、建设好、管理好做出应有的贡献。

《城市规划实施管理》一书，比较系统地阐述了城市规划实施管理的地位、作用、基本原理、任务、内容、程序和方法，还从实际出发，对城市规划实施管理工作中的近百个问题进行了专业性解答，既有理论，又有实践，应该说是我国城市规划管理理论探讨方面迈出了可喜的一步，我乐意把它推荐给城市规划界同行，希望它在促进城市规划管理工作方面发挥应有的作用。同时希望能够看到更好更实用的城市规划管理的论著问世，从而使我国的城市规划管理工作在实践和理论的探索中，形成更加蓬勃发展的新局面。

建设部城市规划司司长 **赵士修**

一九九〇年九月

提 要

本书是对城市规划实施管理的专业性论著。它比较系统地阐述了城市规划实施管理的基本原理、任务、范围、内容、程序和方法,并对法制管理、建设用地管理、建设工程管理和管理机构进行了具体论述。为能够理论指导实践和理论联系实际,还比较系统地解答了在城市规划实施管理工作中碰到的近百个具体问题。本书还附有20个附图和11个附表,以便对照参考。

本书内容涉及面广,而且注意深入浅出和在实际工作中可以运用和参考。可供从事城市规划设计、科研和城市规划管理部门的工作人员阅读参考,并可供有关高等院校、科研单位的工作人员及广大建设单位的有关工作人员参考。

城市规划实施管理

目 录

绪论.....	.. (1)
---------	----------

第一部分 城市规划实施管理概论

第一章 城市规划实施管理概述	.. (11)
第一节 规划管理的地位与作用.....	.. (12)
第二节 规划管理的基本原理.....	.. (16)
第三节 规划管理的内容.....	.. (24)
第四节 规划管理的任务.....	.. (30)
第五节 城市规划区.....	.. (32)
第六节 规划管理的程序.....	.. (36)
第七节 规划管理的方法.....	.. (38)
第二章 城市规划法制管理	.. (50)
第一节 城市规划法制建设的重要意义.....	.. (50)
第二节 城市规划法规体系.....	.. (56)
第三节 城市规划法.....	.. (62)
第四节 行政诉讼法.....	.. (69)
第五节 城市规划法制管理.....	.. (73)
第三章 建设用地规划管理	.. (83)
第一节 城市土地的价值.....	.. (83)
第二节 建设用地规划管理的历史经验.....	.. (86)

第三节	建设用地规划管理的任务·····	(89)
第四节	建设用地规划管理的内容·····	(91)
第五节	建设用地规划管理程序·····	(96)
第六节	建设用地调整·····	(98)
第四章	建设工程规划管理 ·····	(104)
第一节	建设工程的具体含义·····	(104)
第二节	建设工程规划管理的历史经验·····	(106)
第三节	城市建设规划管理的依据·····	(110)
第四节	城市建设规划管理的原则·····	(112)
第五节	建设工程规划管理的任务·····	(114)
第六节	建设工程规划管理的内容·····	(116)
第七节	建设工程规划管理程序·····	(119)
第五章	城市规划管理机构 ·····	(125)
第一节	城市规划管理的特点·····	(126)
第二节	搞好规划管理的要素·····	(128)
第三节	城市规划管理机构·····	(133)
第四节	城市规划管理机构外部关系·····	(138)
第五节	城市规划管理机构内部关系·····	(141)
第六节	城市规划管理人员·····	(144)

第二部分 城市规划实施管理问题解答

一、城市规划管理是什么·····	(152)
二、城市规划管理的具体表现是什么·····	(153)
三、城市规划实施管理的涵义是什么·····	(154)
四、为什么要加强城市规划实施管理工作·····	(155)
五、城市规划实施管理包括哪些主要内容·····	(158)

六、举例说明加强城市规划管理的重要性·····	(161)
七、加强城市规划管理抓什么·····	(164)
八、为什么要颁布《城市规划法》·····	(165)
九、《城市规划法》的制定过程·····	(167)
十、《城市规划法》规定了哪些基本原则·····	(170)
十一、《城市规划法》主要内容是什么·····	(175)
十二、《城市规划法》的适用范围·····	(175)
十三、《城市规划法》调整哪些关系·····	(177)
十四、《城市规划法》规定了城市规 划管理哪些权限·····	(179)
十五、《城市规划法》规定了哪些管理制度·····	(181)
十六、我国城市规划建设的基本方针是什么·····	(181)
十七、为什么要划定城市规划区·····	(184)
十八、城市规划区的含义是什么·····	(185)
十九、怎样划定城市规划区·····	(187)
二十、城市规划实施管理的对象是什么·····	(189)
二十一、城市规划实施管理的基本原则·····	(190)
二十二、基本建设有哪些阶段和程序·····	(193)
二十三、什么是超前服务·····	(194)
二十四、什么是城市规划管理审批办事程序·····	(194)
二十五、城市规划管理审批办事 程序包括哪几部分·····	(195)
二十六、实行许可证制度包括哪些内容·····	(196)
二十七、为什么要制定统一的建设用地 规划许可证和建设工程规划许可证·····	(196)
二十八、哪些情况下许可证自行失效·····	(198)

二十九、城市规划区内土地利用为什么 要符合城市规划.....	(199)
三十、建设用地规划管理原则有哪些.....	(201)
三十一、什么是设计任务书.....	(202)
三十二、为什么设计任务书报批时必须附有城 市规划行政主管部门的选址意见书.....	(203)
三十三、什么是确定建设地址.....	(205)
三十四、确定建设地址应具备哪些条件.....	(205)
三十五、在什么情况下不同意新增建设用地.....	(206)
三十六、成片开发用地的规划管理.....	(207)
三十七、规划设计条件包括哪些内容.....	(208)
三十八、什么是拟建项目的总图.....	(209)
三十九、总平面图的作用有哪些.....	(210)
四十、为什么要核发建设用地规划许可证.....	(210)
四十一、在什么情况下用地单位 的有关用地收回.....	(212)
四十二、《城市规划法》对用地调整 有什么规定.....	(213)
四十三、为什么在城市规划区内进行改变地形 地貌的活动必须经过批准.....	(214)
四十四、城市建设指什么.....	(215)
四十五、审批建设工程遵循哪些原则.....	(215)
四十六、建设工程审批有哪几个阶段.....	(218)
四十七、什么是确定规划设计要求.....	(218)
四十八、委托设计应注意哪些事项.....	(220)
四十九、什么是设计方案的审定.....	(220)

五十、报送设计方案应当具备哪些条件.....	(221)
五十一、建设工程规划许可证的含义是什么.....	(222)
五十二、建设单位向城市规划行政主管部门申请建设工程规划许可证应具备哪些条件.....	(223)
五十三、建设工程规划许可证件有几种形式.....	(224)
五十四、哪些建筑工程不需要申领建设工程规划许可证.....	(227)
五十五、建设单位报送建筑设计方案应注意哪些事项.....	(227)
五十六、对建筑设计有哪些起码要求.....	(228)
五十七、临时建筑有哪些使用要求.....	(229)
五十八、在什么情况下不再批准私人建房.....	(230)
五十九、城市管线工程的特点有哪些.....	(231)
六十、各种管线敷设的顺序原则有哪些.....	(233)
六十一、哪些管线工程不需要申请建设工程规划许可证.....	(233)
六十二、什么是批后管理.....	(234)
六十三、放线验线应注意哪些事项.....	(235)
六十四、为什么要进行工程项目的竣工验收工作.....	(236)
六十五、竣工验收验什么.....	(236)
六十六、工程项目竣工验收应由哪些部门参加.....	(237)
六十七、城市规划实施监督检查的基本内容有哪些.....	(238)
六十八、哪些行为属于违反城市规划管理规定的违章行为.....	(241)

六十九、什么是违章用地.....	(242)
七十、什么是违章建设.....	(242)
七十一、违章占地、违章建设产生的原因何在.....	(243)
七十二、如何有效地制止违章活动.....	(244)
七十三、查处违章活动有哪些程序.....	(245)
七十四、哪些违章建筑必须拆除.....	(246)
七十五、《城市规划法》规定的行政处罚.....	(247)
七十六、违法占地行为的处罚.....	(249)
七十七、违法建设行为的处罚.....	(250)
七十八、行政复议注意哪些问题.....	(252)
七十九、城市规划行政主管部门如何应诉.....	(253)
八十、强制执行的程序有哪些.....	(255)
八十一、什么是跟踪管理.....	(256)
八十二、城市规划行政主管部门工作人员的法律 责任.....	(257)
八十三、实行规划管理审批公开化制度 有什么好处.....	(258)
八十四、城市规划管理审批公开化 的内容是什么.....	(260)
八十五、计算机如何用于城市规划实施管理.....	(261)
八十六、当前各级城市规划管理机构是 怎样设置的.....	(263)
八十七、各级城市规划管理机构的主要职 责是什么.....	(264)
八十八、城市规划管理人员数量应当如何配备.....	(266)
八十九、城市规划管理人员应当具备哪些条件.....	(266)

九十、公民在城市规划工作中有哪些权利 和义务.....	(268)
九十一、如何收取发证费.....	(269)
九十二、如何检验城市规划实施管理 的质量水平.....	(270)
九十三、城市规划实施管理改革如何深化.....	(274)
附表.....	(280)
编后的话.....	(292)

绪 论

中国社会主义城市规划事业是从1949年10月新中国诞生后开创的。尽管解放前上海、天津、青岛、哈尔滨、大连、长春、鞍山、沈阳、抚顺等城市曾有过城市规划，抗日战争前后，国民党政府在重庆、南京等极少数城市也做过规划，1949年还颁发过一个《都市计划法》，但城市规划工作并没有真正开展起来。中华人民共和国建立之后，城市规划工作作为国家一项重要建设事业才在全国范围内开展起来。五十年代是我国城市规划的第一个春天。建国四十多年来，我国城市规划工作经过了一个五十年代的创建时期、六十年代七十年代的坎坷时期和八十年代发展和改革时期的曲折奋进的历程，八十年代以来，我国城市规划事业进入了第二个春天。

对我国四十多年来的城市规划工作进行一下简单回顾是很有必要的。

一、创建时期

解放以后的城市规划是从北京开始的，1949年5月成立了北京都市计划委员会，重点研究探讨北京的城市规划和发展问题。1951年2月，中共中央在《政治局扩大会议决议要点》中提出：“在城市建设计划中，应贯彻为生产、为工人服务的观点”，“力争在增加生产的基础上逐步改善工人生活。”1952年9月，政务院召开全国城市建设座谈会，讨论提出建立城市规划设计工作与设置相应的机构。1953年6—8

月，中共中央召开全国财经工作会议，提出我国第一个五年建设计划。1953年9月，中共中央发出《关于城市建设中几个问题的指示》，提出城市规划工作的重要性，要求加强城市规划设计和管理工作。为配合“一五”期间以156项重点工程为中心的大规模工业建设，合理安排建设项目，各地迅速抽调专业人员，建立规划设计、管理机构，开展了一系列城市规划工作。全国150多个城市先后编制了城市总体规划，原国家建委、城市建设部分别审查批准了兰州、西安、富拉尔基、包头、太原、洛阳、武汉、郑州、成都、哈尔滨、沈阳等15个城市的城市规划和抚顺、吉林、葫芦岛等三个城市的规划方案，使我国主要城市摆脱了没有规划盲目建设的状况，对促进这些城市的经济发展发挥了综合指导的职能。1956年7月23日，原国家建委颁发了第一个《城市规划编制办法》。与此同时，各地城市加强了城市规划管理工作，1955年2月北京市规划局成立后，就一直负责确定城市建设用地的位置、范围和核发建设用地许可证的工作以及对各项建设工程进行规划审批、核发建设许可证的工作。1957年全国城市规划系统的技术人员达到5000人。1958年和1959年，全国进行了185个城市和1470多个县城的建设规划。

二、坎坷时期

1960年11月，由于“大跃进”计划上的建设项目纷纷落空，暴露了高指标计划的严重脱离实际，但责任却归咎于城市规划。在第九次全国计划会议上宣布“三年不搞城市规划”，从此我国城市规划事业一蹶不振。国家城市规划主管部门和规划局400多人，到1965年编制压缩到30人，国家城市规划

研究院被撤消。1964年，中共中央北京会议提出第三个五年计划初步设想，提出建设大三线方针，转发了中央军委关于内地建设“靠山、分散、隐蔽”的方针，致使大中型建设项目选址不考虑城市要求而只追求“山、散、洞”，影响了城市规划的正常发展，给城市建设带来了混乱。1966年城市规划受到“文化大革命”的批判和冲击。1967年1月4日，原国家建委对北京市提出旧的规划暂停执行，1967年的建设，凡安排在市区内的，尽量采取“见缝插针的办法，以少占土地和少拆民房”。从而限制了北京市的规划管理，导致城市建设的混乱。各地城市规划方案也被废止，随着1968年“广大干部下放劳动”的口号，城市规划机构撤消，队伍解散，人员下放，资料散失。其结果，由于规划管理失控，城市中乱占乱建乱挖现象比比皆是，瞎指挥，乱建设，搞乱了城市规划的合理布局，园林绿化遭受严重破坏，环境污染日趋严重，违章建筑大量出现，使我国城市受到空前的浩劫。1971年11月首都恢复城市规划局机构。1972年12月原国家建委设立城建局，并在合肥于1973年9月召开了一次有几十个城市参加的城市规划工作座谈会，力图扭转城市规划的混乱局面，但收效甚微。

三、新的时期

1978年3月6日至8日，国务院在北京召开第三次全国城市工作会议，着重研究了城市建设问题，并制订了《关于加强城市建设工作的意见》，经中共中央批准，颁发了中共中央13号文件，文件强调要“认真抓好城市规划工作”，有力地促进了我国城市规划事业重新走上正轨的道路。同年夏