

城市规划实用丛书

城市 规划管理制度与法规

Government Administration
System of
Urban Planning

刘欣葵 韩蕊 编著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

本书是一本全面阐述中国城乡规划管理制度、政策与法规的专业性、实务性图书，由具有十几年城市规划管理实践经验的高校学者撰写，具有系统性和操作性。

本书详细阐述了中国城乡规划管理的机构及职能、管理内容、审批程序、基本政策、主要法规等，囊括了城乡规划过程中各个阶段的基本内容和现实工作流程，各章节后还附有相关的法规和代表城市政府的文件，是一本操作性极强的书籍。本书共分10章，从城乡规划管理的概念和内容讲起，包含了城乡规划管理的体制与机构、城乡规划的编制和审批、建设用地的规划管理、建设工程的规划管理、市政工程和交通工程的规划管理、历史文化名城保护规划管理、勘察设计行业管理、城市规划管理的方法和技术等内容。本书可为从事城乡规划、城乡建设、城市开发的有关单位、各级政府、规划设计单位的工作人员提供参考，也可作为研究中国城乡规划管理的学者提供借鉴。

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡规划管理制度与法规/刘欣葵, 韩蕊编著. —北京: 机械工业出版社, 2012. 2
(城市规划实用丛书)
ISBN 978-7-111-37109-0

I. ①城… II. ①刘…②韩… III. ①城市规划—城市管理②城市规划—法规—中国 IV. ①TU984②D922. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 005107 号

机械工业出版社 (北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑: 罗 筱 责任编辑: 罗 筱

责任校对: 赵 蕊 封面设计: 张 静

责任印制: 杨 曦

保定市中国画美凯印刷有限公司印刷

2012 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

210mm × 285mm · 13.5 印张 · 387 千字

标准书号: ISBN 978-7-111-37109-0

定价: 45.00 元

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部调换

电话服务

网络服务

社服务中心: (010) 88361066

门户网: <http://www.cmpbook.com>

销售一部: (010) 68326294

销售二部: (010) 88379649

教材网: <http://www.cmpedu.com>

读者购书热线: (010) 88379203

封面无防伪标均为盗版

《城市规划实用丛书》编委会

主 编 周楠森

执行主编 曹型荣

副 主 编 刘欣葵 杨振华

参 编 王晓明 周长兴 文立道 任朝钧

前 言

本书是一本全面阐述中国城乡规划管理制度、政策与法规的专业性、实务性图书。

书中详细阐述了中国城乡规划管理的机构及职能、管理内容、审批程序、基本政策、主要法规等，囊括了城乡规划过程中各个阶段的基本内容和现实工作流程。本书共分10章，从城乡规划管理的基本概念和内容讲起，包含了城乡规划管理的体制与机构、各类规划的编制和审批、建设用地的规划管理、建设工程的规划管理、市政工程和交通工程的规划管理、历史文化名城保护规划管理、勘察设计行业管理、城市规划管理的方法与技术等内容。具体如下：

第一章为城乡规划管理的概念和内容。本章首先阐述了国民经济和社会发展规划、城市（乡）规划和土地利用规划这三大规划间的区别和关系。之后又对规划编制和规划管理等概念进行界定，并对规划编制和规划管理的关系进行了阐述。

第二章为城乡规划管理的体制与机构。本章首先介绍了城乡规划管理体制的特点，而后阐述了相关机构之间的隶属关系和城乡规划管理法规体系，并举例介绍了我国国家、省和直辖市、一般建制市、乡镇规划管理机构及其职能。

第三章为城乡规划的编制和审批。本章首先介绍了我国的城乡规划编制方式、我国城乡规划包含的几种类型，以及规划编制原则。并具体对总体规划、详细规划、城镇和村镇体系规划、乡和村庄规划、专项规划和近期建设规划的编制和审批进行了详细的介绍。

第四章为建设用地的规划管理。本章首先介绍了建设项目规划管理的客观需要、基本程序 and 法律依据。之后阐述了建设项目选址规划管理和建设用地规划管理的概念、目的和内容以及建设用地审批管理的程序。

第五章为建设工程的规划管理。本章首先介绍了建设工程规划管理的概念、内容、法律依据和程序。之后介绍了建设工程施工、竣工的规划管理，包括建设工程规划核实的概念、程序以及成果要求。附录中还附有政府投资项目审批流程图和程序详解。

第六章为市政工程和交通工程的规划管理。本章首先介绍了市政工程和交通工程的概念及市政工程的范围。市政工程包括两部分：市政管线工程和市政交通工程。然后介绍了市政工程规划管理的相关内容，包括市政工程规划管理的主要职责，市政管线工程和市政交通工程规划管理的内容。最后介绍了市政工程和交通工程的审批程序。

第七章为城乡违法建设查处。违法建设查处是规划监督检查的一项重要工作。本章首先介绍了城市规划监督检查的概念、法律依据和查处方式，然后对违法建设的查处程序进行了介绍。

第八章为历史文化名城保护规划管理。本章首先对历史文化名城保护职责、规划管理职责以及我国历史文化名城保护体系进行了介绍。之后分别对历史文化名城的保护，文物保护单位的保护，历史文化街区、村镇的保护和世界文化遗产的保护四部分进行了详细的阐述。最后交代了历史文化名城保护规划的实施。

第九章为勘察设计行业管理。本章分为两部分，先介绍勘察设计行业的构成和管理部门，然后对从事勘察设计行业的企业资质管理以及个人执业资格管理进行了详细的介绍。

第十章为城市规划管理的方法和技术。本章在城市规划管理方法部分介绍了城市规划管理中政治目标与规划管理的关系，行政协调、依法行政、公众参与等管理方法。之后重点介绍了北京、上海、武汉、广州等城市应用信息技术等高科技开发城乡规划管理办公系统、实现建设项目电子报审、应用三维仿真和三维实景技术的实践。

本书在各章节后均附有比较详细、系统的现行国家和代表省市的法律法规摘录，还附有代表城市的

规划管理的实操性文件，包括建设项目规划审批事项和审批流程。

本书是北京市教委人才强教计划项目：北京市新城发展政策与机制跟踪（项目号 PHR200907123）的资助成果。

本书力求全面反映《中华人民共和国城乡规划法》颁布实施后中国城市和乡村规划管理的基本制度。因作者能力与精力有限，书中可能存在一些错误和偏颇的认识，欢迎读者批评指正。

著 者

目 录

前言

第一章 城乡管理规划的概念和内容 1

第一节 三大规划与城乡管理规划 3

一、规划行为的特点 3

二、“三大规划”的关系 3

第二节 规划编制与规划管理的概念 4

一、城市规划与城乡管理规划的概念 4

二、规划编制的概念 4

三、规划管理的概念 5

第三节 规划编制与规划管理的关系 5

一、规划编制文件是规划管理的依据 5

二、规划管理是对规划文件的实施 5

三、规划管理的实践经验是修订规划文件的依据 5

第四节 城乡管理规划的主要内容 6

第二章 城乡管理规划的体制与机构 7

第一节 城乡管理规划体制 9

一、城乡管理规划体制 9

二、城乡管理规划法规体系 10

第二节 城乡管理规划的机构 10

一、住房和城乡建设部 10

二、省住房和城乡建设厅（浙江省） 12

三、直辖市规划管理部门

（北京市规划委员会） 13

四、一般城市规划管理部门

（青岛市规划局） 13

五、城市区县规划管理部门

（北京市朝阳区规划局） 14

附录：法律法规摘录 15

第三章 城乡管理规划的组织编制和审批 17

第一节 城乡管理规划编制方式、体系和原则 19

一、城乡管理规划编制方式 19

二、城乡管理规划编制体系 19

三、城乡管理规划编制原则 19

第二节 总体规划的编制和审批 20

一、组织编制和审批总体规划的部门 20

二、总体规划编制和审批程序 21

三、总体规划的内容和审查重点 24

四、总体规划的成果要求 27

第三节 详细规划的编制和审批 28

一、组织编制和审批控制性详细规划的部门 29

二、控制性详细规划的编制、审批和调整程序 30

三、控制性详细规划的编制内容 31

四、控制性详细规划的编制成果 32

第四节 城镇和村镇体系规划的编制和审批 33

一、组织编制和审批城镇及村镇体系规划的

部门 33

二、城镇和村镇体系规划的编制和审批程序 34

三、城镇和村镇体系规划的主要内容 35

四、城镇和村镇体系规划的成果要求 37

第五节 乡和村庄规划的编制和审批 38

一、编制和审批乡和村庄规划的部门 38

二、乡和村庄规划编制的内容 38

第六节 专项规划的编制和审批 39

一、专项规划的地位 39

二、编制和审批专项规划的部门 40

三、专项规划的内容和成果 40

第七节 近期建设规划的编制和审批 40

一、近期建设规划的编制和审批要求 40

二、近期建设规划的内容 40

附录：法律法规摘录 42

第四章 建设用地的规划管理 61

第一节 建设项目的规划管理概述 63

一、建设项目规划管理的客观需要 63

二、建设项目规划管理的基本程序 63

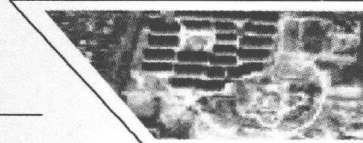
三、建设项目规划管理的法律依据 63

第二节 建设项目选址的规划管理	64	二、相关道路设计方案阶段	122
一、建设项目选址规划管理的概念	64	三、管线设计方案审查阶段	123
二、建设项目选址规划管理的目的	64	四、规划意见书(选址)阶段	123
三、建设项目选址规划管理的内容	64	五、建设用地规划许可证阶段	124
第三节 建设用地的审批管理	69	六、建设工程规划许可证阶段	124
一、建设用地规划管理的概念和与土地管理的 关系	69	七、规划监督验收阶段	125
二、建设用地审批管理的目的和任务	70	附录: 法律法规摘录	126
三、建设用地规划管理的内容	70	第七章 城乡违法建设查处	131
四、建设用地审批管理的程序	72	第一节 城市规划监督检查	133
五、建设用地规划许可证的审查时限	72	一、城市规划监督检查的概念	133
附录: 法律法规摘录	75	二、城市规划监督检查的法律依据	133
第五章 建设工程的规划管理	79	三、城市规划监督检查的方式	133
第一节 建设工程规划管理概述	81	第二节 违法建设的查处	134
一、建设工程规划管理的概念	81	一、违法建设及违法建设查处的概念	134
二、建设工程规划管理的内容	81	二、违法建设查处的职能部门	134
三、建设工程规划许可证核发的法律依据	82	三、违法建设查处的程序	135
四、建设工程规划管理的程序	83	四、违法建设的处罚措施	137
五、建设工程规划许可证核发的一般性的工作 程序	84	附录: 法律法规摘录	139
第二节 建设工程施工、竣工的规划管理	85	第八章 历史文化名城的保护规划管理	145
一、建设工程规划核实的概念	85	第一节 历史文化名城保护职责和体系	147
二、建设工程规划核实的程序	85	一、历史文化名城、名镇、名村保护工作的 管理职责	147
三、建设工程规划核实的成果要求	87	二、历史文化名城、名村、名镇的规划管理 职责	147
附录:	88	三、我国历史文化遗产保护体系	147
附录 A: 政府投资项目审批流程图和程序详解	88	第二节 历史文化名城的保护	148
附录 B: 法律法规摘录	114	一、历史文化名城的概念和申报	148
第六章 市政工程和交通工程的规划管理	117	二、历史文化名城的保护规划	149
第一节 市政工程和交通工程简介	119	第三节 文物保护单位的保护	151
一、市政工程的概念	119	一、文物保护单位概述	151
二、交通工程的概念	119	二、文物保护单位的保护规划	151
三、市政工程的范围	119	第四节 历史文化街区、村镇的保护	152
第二节 市政工程规划管理的内容	120	一、历史文化街区、村镇的保护概述	152
一、市政工程规划管理的主要职责	120	二、历史文化名镇、名村的申报和规划管理	152
二、市政工程规划管理的依据	120	第五节 世界文化遗产的保护	153
三、市政管线工程规划的管理内容	120	一、世界文化遗产的标准	153
四、市政交通工程规划的管理内容	121	二、世界文化遗产的审查和监测	154
第三节 市政工程和交通工程的审批程序	122	第六节 历史文化名城保护规划的实施	154
一、管线项目综合方案审查阶段	122	一、规划实施的总体要求	154

二、历史文化名城保护范围内规划管理的要求 ···	155	一、政治目标与规划管理 ·········	189
附录：法律法规摘录 ·········	157	二、行政命令与行政协调 ·········	189
第九章 勘察设计行业管理 ·········	165	三、依法行政与人性化服务 ·········	190
第一节 行业构成和管理机构 ·········	167	四、技术管理与技术服务 ·········	190
一、勘察设计行业构成 ·········	167	五、公共利益与公众参与 ·········	191
二、勘察设计行业管理部门 ·········	167	六、奖励容积率 ·········	191
三、勘察设计单位的属性 ·········	167	第二节 新技术在规划管理中的运用 ·········	192
第二节 勘察设计行业管理的内容 ·········	168	一、信息技术与规划管理办公系统 ·········	192
一、企业资质管理 ·········	168	二、遥感技术与规划管理 ·········	197
二、个人执业资格管理 ·········	172	三、三维仿真与实景三维技术的应用 ·········	200
三、勘察设计招标和投标管理 ·········	175	附录 ·········	203
四、勘察设计的质量管理 ·········	176	附录 A：武汉市建设工程电子报批的申报要求和	
附录：法律法规摘录 ·········	179	审批程序 ·········	203
第十章 城市规划管理的方法和技术 ·········	187	附录 B：法律法规摘录 ·········	206
第一节 城市规划管理的方法 ·········	189	参考文献 ·········	207

第一章 城乡规划管理的 概念和内容

Government Administration
System of Urban Planning



第一节 三大规划与城乡规划

一、规划行为的特点

规划(Planning)是一种对未来的谋划行为,是人类的理性创造活动。规划在人类个体和团体的行为中普遍存在,是一种常用的管理手段。规划行为本身要求规划者具有运筹帷幄和统筹兼顾的思想方法。所谓运筹帷幄,是指规划的本质属性即预见性特点,规划行为是对未来的判断、设计和安排,规划内容要处理好过去、现在和未来的关系,根据过去的经验教训和现实的情况,对未来作出预见和安排。所谓统筹兼顾,是指规划的全面性特点,即要统筹考虑规划所涉及的方方面面的内容之间的关系,使各个方面相互协调、相互支撑。同时,作为一种管理手段,规划时要充分考虑规划实施中制定者内部的资源和外部的环境,要通过有效管理内部资源,对外部环境产生作用,使内外部环境向规划目标方向转化。

二、“三大规划”的关系

在中国政府的管理实践中,制定和实施规划是一种常用的管理手段,具体体现为国民经济和社会发展规划、城市(乡)规划和土地利用规划这三大手段,称作“三大规划”。作为物质空间规划的城市规划,是由西方发达国家引进的,在建国之初的北京等城市开始实践。国民经济和社会发展规划源于计划经济时代的前苏联经验,在1953年开始实施第一个“五年计划”。土地利用规划自20世纪80年代开始实践,源于我国保护农地的基本国策。

国民经济和社会发展规划是由各级政府的发展与改革部门负责编制和实施的规划,规划期限为五年。国家发展与改革委员会组织编制全国的国民经济和社会发展规划纲要,由全国人民代表大会常务委员会审批。据此,各省、市、区县、乡镇,各行各业及各单位(国有企业和公共事业单位)都制定相应的国民经济和社会发展规划,并由各级发展与改革委员会组织实施,主要内容包括经济社会发展的目标、重大项目安排、重要政策和重大措施,国民经济和社会发展规划是确定财政预算和拨款、建设项目立项、研究制定相关政策的基本依据。

城市(乡)规划是由国家住房和城乡建设部门(含城乡规划管理部门)负责指导或组织编制,各省、市建设行政主管部门(或城乡规划部门)负责组织编制和实施管理。城市规划的主要内容是城市空间资源的配置和土地利用的引导与控制。城市规划体系以城市总体规划为统领。城市总体规划期限为20年,一般10年修订一次。城市总体规划主要内容包括城市性质、规模、空间布局和重大基础设施、公共设施安排。城市规划的管理手段主要有各层级规划的审批、建设项目审批,各类建设项目开工建设前必须通过规划审批,项目的规划设计条件必须符合已经审批的规划成果。

土地利用规划是由国土资源部和各省市的国土资源局组织编制并实施管理。土地利用规划体系以土地利用总体规划为统领。土地利用总体规划与城市总体规划的规划期限一般与城市规划一致,约15~20年,土地利用规划的主要内容是以土地资源管理为核心,包括保护基本农田和一般耕地,合理供给建设用地,开展土地整理、复垦,组织矿产资源开采管理等;管理手段主要有年度土地供应计划、建设项目用地预审、地籍管理和土地市场管理等。

“三大规划”在规划管理中的关系是,城市规划的规划期较长,土地利用规划一般与城市规划的规划期一致,具有较强的稳定性,其所确定的城市发展定位和空间布局具有长期指导性。国民经济和社会发展规划的规划期较短,与政策衔接比较好,具有灵活性和更综合的政策属性。对于城市规划已经确定的公共项目,只有列入国民经济和社会发展规划,并经过发展改革部门立项,才能纳入规划建设日程。城市总体规划是制定土地利用规划的基础,根据总体规划确定的建设用地规模和布局,制定土地利用规划,根据近期建设规划以及国民经济和社会发展规划,确定年度土地供应规模和重点。已经立项的公共

项目和上市的商业项目，都需要经过土地管理部门的预审，并到土地管理部门办理用地手续。土地利用规划是城市规划的核心，而经济社会发展政策和公共项目建设立项，又是规划实施的必要条件和必经环节，这是三大规划的关联所在。“三大规划”管理部门，目前存在竞争和合作的关系，可称作“竞合关系”，上海、深圳、天津等市政府，已经将城市规划和国土资源部门合并。表 1-1 为三大规划比较表。

表 1-1 三大规划比较表

三大规划	主要内容	规划期限	审批机关	管理机构	管理手段
国民经济和社会发展规划	经济社会发展的目标、重大项目安排、政策和措施	5 年	人民代表大会常务委员会	发展改革部门	财政拨款、建设项目立项、相关政策
城市总体规划	城市性质、规模、空间布局和基础设施、公共设施安排	城市总体规划一般为 20 年，10 年修订一次	国务院建设部门或规划部门	建设部门或规划部门	各层次空间规划控制、建设项目审批
土地利用规划	土地资源管理：保护耕地、合理供给建设用地、土地整理、复垦等	约 15~20 年	国务院国土资源部	国土资源部	土地供应计划、项目用地审批、土地市场管理

第二节 规划编制与规划管理的概念

一、城市规划与城乡规划的概念

城市规划 (Urban Planning) 是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设的重要公共政策之一。城市规划是指物质空间规划，主要内容是土地利用、空间资源配置、物质设施建设安排。2007 年 10 月 28 日颁布的《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》) 将乡村规划纳入原来的城市规划管理，因此本书所指城市规划亦包括乡村规划。

“城乡规划”与“城市规划”学科所指内涵一致，外延上广义的城市规划包括乡村规划，狭义的城市规划不包括乡村规划。这种提法与我国城市的行政辖区内包含农村有关。

二、规划编制的概念

城乡规划职能包括城乡规划编制和城乡规划管理两个方面。城乡规划编制是指规划成果的编写、制定过程，其主要内容是编制规划图则。城乡规划管理是指规划的实施管理过程，其主要内容是政策法规的制定和建设项目的规划审批。

城乡规划编制是指各级人民政府根据一定时期城市的经济社会发展目标，依法组织编制规划文件，以确定城市性质、规模和发展方向，合理利用城市土地；协调城市空间功能布局，综合部署各项建设的行为^①。

规划编制是由政府组织、规划编制单位承担的编写、制定规划文件的过程。根据《城乡规划法》，我国的规划编制体系包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。这些规划的编写、制定工作统称为规划编制。

如《北京城市总体规划 2004—2020 年》的编制，是由北京市人民政府组织，北京市规划委员会具

① 邱跃，甘靖中．全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材第四分册：城市规划实务 [M]．4 版．北京：中国建筑工业出版社，2009．

体承担组织工作，北京市规划设计研究院、中国规划设计研究院、清华大学等编制单位具体承担规划文件编写任务的共同工作成果。

一般而言，广义的规划编制工作包括政府组织规划编制、规划编制单位具体承担规划编制、政府审批规划成果三方面内容。狭义的规划编制工作仅指规划编制单位承担规划成果编写和制定的过程。政府组织规划编制和政府审批规划成果划归规划管理的工作范围。

三、规划管理的概念

规划管理是依据法规和相关技术标准，依据已经审批的规划文件，对城乡建设行为进行的行政管理。规划管理的核心内容是对各类建设项目的规划审批管理，是对建设项目的土地和空间利用的管制。

城乡规划管理是城市政府的重要职能。规划管理工作包括规划政策（包括法律、法规草案）制定、建设项目审批、建设行为协调等方面的工作。规划管理工作也是依法组织规划实施的过程。它要依据已经审批的城乡规划文件，依法审批各类建设项目，协调各类建设活动的前期规划工作，目的是保障城乡各类设施的建设符合相关法律、法规、技术标准和规划文件，同时保护建设活动相关人的合法权益，维护城市居民的公共利益。此外，特别要注意与当时中央和地方政府的政策保持一致。

我国城镇的规划管理实行“一书两证”的规划管理制度，即选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证。我国乡村规划管理实行乡村建设规划许可证制度。

第三节 规划编制与规划管理的关系

一、规划编制文件是规划管理的依据

依据《城乡规划法》，城乡建设必须在规划区内进行，而城乡规划区必须由有关人民政府组织编制规划，建设活动必须依据规划进行，未曾编制规划的地区不能进行建设活动。因此，规划编制是规划管理的前提，规划文件是规划管理的直接依据。

以城市为例，城市总体规划、控制性详细规划明确规定各类地区城市功能和发展控制要求，规定了每个地块的土地性质、建设开发的强度、交通和市政基础设施的配置条件、公共安全和环境控制要求等，从而为各种建设活动提供了基本的规则或图则。

二、规划管理是对规划文件的实施

城市规划以城市土地使用的部署和安排为核心，建立起城市未来发展的结构，反映国家意志和政策，同时限定城市各项未来建设的空间区位和建设强度，使各类建设活动都纳入实现规划的既定目标。为此，城市规划主要是通过法律赋予的权力，运用控制性的手段对城市建设项目进行直接的管理，将它们纳入到法定规划文件所确立的未来发展方向上。城市规划对城市发展的指导主要体现在对城市建设活动的引导和控制上。

规划编制文件以文本和图则的形式对规划区内空间资源利用、土地资源使用进行具体安排。这些规划蓝图的实现是通过具体的建设开发行为，通过各个建设项目的建设来实现的。规划管理是保证各类建设项目符合规划文件的安排，从而使规划的蓝图从整体上得以实现的管理活动。

三、规划管理的实践经验是修订规划文件的依据

规划编制是面向未来的，而规划管理是针对当时、当地的具体建设活动的。城乡规划文件在空间上是对一定区域，在时间上是在一定规划期内的建设行为空间特性的安排。在规划管理的过程中，必定会出现原有规划不符合发展需要、没有妥善协调各种空间关系的情况，从而需要根据新情况和总体情况进行部分调整。规划文件要根据规划管理过程中遇到的新情况、新问题依照有关程序进行修订，因此规划

编制和规划管理也是一个互动的过程。规划编制文件是规划管理从事建设项目审批的基本依据，规划管理是保证规划编制文件实施的管理手段。同时，规划管理遇到的具体情况和问题又是规划文件修订的客观依据。

第四节 城乡规划管理的主要内容

城乡规划管理工作包括以下几方面：城乡规划政策法规的草拟或制定、城乡规划的组织和审批、建设项目的规划审批、规划监督及违法建设的查处、历史文化名城和保护、勘察测绘规划设计行业管理。建设项目的规划审批包括建设用地的管理和建设工程的管理，建设工程又分为城市基础设施工程和建筑工程。

城市规划管理内容既有专业性又有综合性。城市规划管理只是城市管理的一个方面，是一项专业的技术行政管理，有其特定的职能和管理内容。但它又和城市的其他管理相互联系，相互交织在一起，大量的管理中的实际问题又都是综合性问题。如一项建设工程设计方案的审定，除了涉及城市规划的要求外，因其区位和性质还会涉及环境保护、环境卫生、卫生防疫、绿化、国防、人防、消防、气象、抗震、防汛、排水、河港、铁路、航空、交通、邮电、工程管线、地下工程、测量标志、文物保护、农田水利等方面的管理要求。因此，规划管理的工作，大量是在与管理服务对象和相关管理部门的沟通与协调中实现的。随着城乡规划的公共政策属性日益强化，法规确定的规划编制中的公众参与和建设项目审批中的规划公示，使规划管理工作人员与建设项目利益相关人、社区居民的沟通、协调工作量增加。

第二章 城乡规划的体制与机构

Government Administration
System of Urban Planning



第一节 城乡规划管理体制

一、城乡规划管理体制

城乡规划管理体制是城市管理机构在机构设置、领导隶属关系、职责权限划分等方面的体系、制度、方法、形式的总和。

1. 城乡规划管理体制的特点

我国的城乡规划管理体制有以下两个特点：

一是实行完全的行政化管理，规划管理部门属政府行政管理部门。在中央和地方各级政府中设立城市建设及规划管理的行政机构，并规定了层级隶属关系，建立了依据法律、法规、技术标准、规划文件，遵照行政管理原则进行综合管理的制度。我国城乡规划管理体制是以政府行政管理一家包揽为特色的，除深圳外，未在行政管理体制外设置其他法定规划管理机构。深圳市借鉴香港特别行政区的经验，设立法定机构——深圳市规划委员会，由29名委员组成，包括公务人员、有关专家及社会人士，其中，公务人员不超过14名。市规划委员会设主任委员一名，由市长担任，设副主任委员两名。副主任委员和其他委员由市政府聘任，每届任期三年。

二是我国城乡规划管理采用决策与执行一体化，执行与监督相对分离的体制。决策与执行一体化是指规划法规和政策草拟或制定、规划组织编制和规划实施管理是同一机构，执行与监督相对分离是指规划实施管理（建设项目审批管理）机构与行政执法及规划监督机构是相对分离的，存在不完全的制约关系。以北京市为例，北京市规划的决策和执行机构是北京市规划委员会，监督机构是城乡规划执法大队。规划执法大队是相对独立的机构，人员属地方公务员编制，但又隶属于北京市规划委员会。

2. 机构之间的隶属关系

中国城乡规划管理体制是中国行政管理体制的组成部分。我国国务院下设的住房和城乡建设部是国家级城乡规划管理机构。城乡规划管理工作涉及的相关部门有环境保护部、交通运输部、国土资源部、铁道部、水利部等部门。

各省负责城乡规划管理的管理部门是住房和城乡建设厅，如浙江省住房与城乡建设厅；在直辖市负责城乡规划管理的主要管理部门是城市规划管理局或规划委员会，如北京市规划委员会、重庆市规划局，但也有不同，如上海市负责城乡规划管理的主要管理部门是上海市规划和国土资源管理局。其他城市一般是在城市政府机构中设置城乡规划管理局，如大连市规划管理局。区县也设置规划局或规划分局，如北京市规划委员会海淀分局，杭州市西湖区建设（房产）管理局，上海市浦东新区规划和土地管理局。乡镇政府一般内设规划科，承担组织规划编制和管理职能。

住房和城乡建设部与省（直辖市）规划管理部门之间是业务领导关系，省级政府与市、县、镇的建设或规划部门之间的关系，一般是两级或三级政府之间的行政关系，属业务领导关系。城市政府规划部门与其所属的区县规划管理部门之间的关系有两种类型：一种是两级政府之间的业务领导关系，一种是直接隶属关系。如北京市规划委员会海淀分局就直接隶属于北京市规划委员会。

首都城市设立首都规划建设委员会，作为议事协调机构，用来协调中央与地方的关系，有的省会城市也设立规划委员会，用来协调省政府和地方政府的关系。

3. 监督体制的特点

在监督体制上，分为规划（业务）监督、规划层级监督、政府行政监察、人民代表大会对政府的监督和其他社会监督。如北京市建立规划监督、行政执法、行政监察的联动机制和查处违法建设的信息共享机制，共同加强对城乡规划工作的监督检查和对违法建设的查处。

规划（业务）监督，是指县级以上地方人民政府城乡规划主管部门（如规划执法和监督部门）对