



执业资格考试丛书

全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材(第二版)

第3分册

城市规划 管理与法规

邱跃 王玮 甘靖中 主编

执业资格考试丛书

全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材(第二版)

第3分册 城市规划管理与法规

邱 跃 王 玮 甘靖中 主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材. 3, 城市规划管理与法规/邱跃等主编. —2版. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006

(执业资格考试丛书)

ISBN 7-112-08209-9

I. 全… II. 邱… III. ①城市规划—中国—规划师—资格考核—自学参考资料②城市规划—城市管理—中国—建筑师—资格考核—自学参考资料③城市规划—法规—中国—建筑师—资格考核—自学参考资料
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 057214 号

责任编辑: 陆新之

责任设计: 赵明霞

责任校对: 张树梅 王金珠

执业资格考试丛书
全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材(第二版)
第 3 分册 城市规划管理与法规
邱跃 王玮 甘靖中 主编

*
中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)
新华书店经销
北京天成排版公司制版
印刷厂印刷

*
开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 13 $\frac{3}{4}$ 字数: 329 千字
2006 年 6 月第二版 2006 年 6 月第四次印刷
印数: 11201—17200 册 定价: 30.00 元

ISBN 7-112-08209-9
(14163)

版权所有 翻印必究
如有印装质量问题, 可寄本社退换
(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材

总编辑委员会名单

主任：邱 跃 刘临安

委员（以姓氏笔画为序）：

王 玮 王宇新 王翠萍 甘靖中

李祥平 迟志武 陈晓键 陆新之

罗 西 惠 劼

出版前言

建设部和人事部决定自 2000 年起实施注册城市规划师执业资格考试制度，迄今已有 6 年。由中国建筑工业出版社组织专家出版《全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材》以来，受到读者的欢迎，不断重印。

针对考试大纲的新调整和考试题型出现的新变化，中国建筑工业出版社组织成立了编委会，共同编写这套《全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材》（第二版）。为方便考生在较短时间内达成复习效果以备迎考，辅导教材共分四册：《城市规划原理》、《城市规划相关知识》、《城市规划管理与法规》、《城市规划实务》。

本书编写阵容齐整，分工合理，由多年从事北京市城市规划管理实践工作的专家编写《城市规划管理与法规》、《城市规划实务》，西安建筑科技大学城市规划专业资深教授编写《城市规划原理》、《城市规划相关知识》。编委会成员既有担任过北京市注册规划师考试辅导班教师，也有曾任《全国注册城市规划师执业资格考试指定教材》编委。他们熟悉考试要点、难点，对题型尤其是 2002 年以后新出现的多选题型有深入的研究。

辅导教材每分册主要分成复习指导、复习题解、模拟试题三部分内容。复习指导既包括对考试大纲的解析，也对考试要点、难点进行归纳总结，便于考生强化记忆。复习题解针对前几次考试已经统计出来的经常出现的疑难点，进行重点分析，为考生澄清错误的思维方式，理清正确的答题思路，其中《城市规划原理》、《城市规划相关知识》、《城市规划管理与法规》三个分册增加了对多选题的答题分析，《城市规划实务》针对前几次考试试卷分析中存在的问题，提供直截了当的分析方法和简明扼要的答题思路，使考生准确地掌握考试得分点。模拟试题题多面广，其中《城市规划原理》、《城市规划相关知识》、《城市规划管理与法规》三个分册增加了大量的多选题，《城市规划实务》采用“真题”模拟，四个分册的辅导教材的模拟试题都对考试的适用性强，且具有很强的针对性。

《全国注册城市规划师执业资格考试辅导教材》编委会

目 录

第一章 导言	1
一、编写说明	1
二、关于考试大纲	1
三、关于指定用书	1
四、关于考试题目	2
第二章 依法行政	3
一、新形势对依法行政的要求	3
二、依法编制与审批城市规划	6
三、依法进行城市规划实施管理	12
四、依法进行城市规划行政监督检查	19
第三章 城市规划法制建设、方针政策和职业道德	23
一、城市规划法制建设	23
二、城市规划建设方针政策	27
三、城市规划行业职业道德	29
第四章 法律、法规与技术标准、规范	30
一、《中华人民共和国城市规划法》的基本内容	30
二、《中华人民共和国城市规划法》配套法规、规章	41
三、城市规划技术标准和技术规范	65
四、城市规划相关法律、法规	83
五、行政管理法制监督法律	106
第五章 管理知识	112
一、行政管理学有关知识	112
二、行政法学有关知识	114
三、城市规划管理的基本知识	120
第六章 例题分析与解答	124
一、单项选择题	124
二、多项选择题	141

第七章 模拟试题	155
一、单项选择题	155
二、多项选择题	171
三、模拟试卷一	181
四、模拟试卷二	194
参考文献	210

第一章 导 言

一、编写说明

编写这本辅导教材的主要目的，是使参加注册城市规划师执业资格考试的应试人员通过阅读辅导材料，能够对“城市规划管理与法规”有一个系统、清晰的理解，掌握必须具备的重要知识，熟悉应当具备的较重要知识，了解一般性知识，能在考试中取得较好的成绩。

本辅导教材的对象为具有基本理论和一定专业知识的城市规划和城市规划管理工作，以及准备参加全国城市规划师执业资格考试的人员。

本辅导教材的基本依据是1999年8月由建设部组织编制、人事部组织审定的《全国城市规划师执业资格考试大纲》。

本辅导教材主要参考了2005年新改编的《全国注册城市规划师执业资格考试指定参考用书》之三《城市规划管理与法规》，与指定用书不同的是，本辅导教材主要侧重于应试，同时，也适当照顾了一般基础知识的培训学习。

本辅导教材还大量采取了数理统计、编绘表格、新旧对比、系统分析、重点提示和理论联系实际的方法，以便于学员在较短的时间内掌握考试的主要内容。每章讲述的顺序都是先列出考试大纲规定的要求，再列出主要内容，力争使每个章节都能有助于考试。

所列模拟试题是根据学习的内容拟定的，并附有答案，供学员自学练习参考，力争熟练掌握考试题型，加深印象。本辅导教材还列举了一些例题解析，以帮助学员在答题遇到有些不熟悉的问题时，进行临场分析，从而得出准确的答案。

二、关于考试大纲

《全国城市规划师执业资格考试大纲》（以下简称《考试大纲》）是注册城市规划师执业资格考试工作的基础文件，是考试命题、考前培训及编写培训教材和有关辅导材料的依据，也是应试人员必读的指导性文件。《考试大纲》关于本科目的内容共分为城市规划管理基本知识、城市规划编制与审批管理、城市规划实施管理、城市规划法规文件、城市规划方针政策和职业道德，详细内容将在本辅导材料以后的章节中相应列出。

三、关于指定用书

重新改编的指定参考用书——《城市规划管理与法规》，是结合了近两年来实际的使用情况，并在听取各方面意见的基础上，组织专家，依据《考试大纲》对以前版本的修编。

章	节
第一章 导言	一、编写说明 二、关于考试大纲 三、关于指定用书 四、关于考试题目
第二章 依法行政	一、新形势对依法行政的要求 二、依法编制与审批城市规划 三、依法进行城市规划实施管理 四、依法进行城市规划行政监督检查
第三章 城市规划法制建设、方针政策和职业道德	一、城市规划法制建设 二、城市规划建设方针政策 三、城市规划行业职业道德
第四章 法律、法规与技术标准、规范	一、《中华人民共和国城市规划法》的基本内容 二、《中华人民共和国城市规划法》配套法规、规章 三、城市规划技术标准和技术规范 四、城市规划相关法律、法规 五、行政管理法制监督法律
第五章 管理知识	一、行政管理学有关知识 二、行政法学有关知识 三、城市规划管理的基本知识
第六章 例题分析与解答	一、单项选择题 二、多项选择题
第七章 模拟试题	一、单项选择题 二、多项选择题

四、关于考试题目

从近几年注册城市规划师执业资格考试试题看，本科目考试一般采用单项选择题，考题数量为 100 题，每题 1 分，采用在答题卡上将所选选项对应的字母涂黑的方式。在 2002 年的考试中，第一次出现了多选题型，这成了许多考生通过的门槛。在今后的考试中，估计仍将出现多项选择题。这就需要学员熟练掌握基本知识，理解考试题目所涉及的知识点，在此基础上进行分析选择。

从试题内容数量分布看，《考试大纲》4.4.1 中要求“熟悉”（而不是“掌握”）《城市居住区规划设计规范》等 7 项法规的试题数量高达 20%。所以要想取得较好成绩，对《考试大纲》中要求“掌握”和“熟悉”的内容要认真学习掌握。据近几年试题出现的比率看：依法行政和法规政策占了绝大多数。了解这一情况，对学习的重点会有所帮助。至于具体答题中的一些注意事项，将在以下各章节中分别予以说明。

第二章 依法行政

一、新形势对依法行政的要求

1. 全面推进依法行政的重要性和迫切性

党的十一届三中全会以来，我国社会主义民主与法制建设取得了显著成绩。党的十五大确立依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。作为依法治国的重要组成部分，依法行政也取得了明显进展。1999年11月，国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》（国发〔1999〕23号），要求各级政府及其工作部门加强制度建设，严格行政执法，强化行政执法监督，不断提高依法办事的能力和水平。党的十六大把发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，作为全面建设小康社会的重要目标之一，并明确提出“加强对执法活动的监督，推进依法行政”。与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比，依法行政还存在不少差距，主要是：行政管理体制与发展社会主义市场经济的要求还不适应，依法行政面临诸多体制性障碍；制度建设反映客观规律不够，难以全面、有效解决实际问题；行政决策程序和机制不够完善；有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生，群众反映比较强烈；对行政行为的监督制约机制不够健全，一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正，行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济；一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄，依法行政的能力和水平有待进一步提高。这些问题在一定程度上损害了人民群众的利益和政府的形象，妨碍了经济社会的全面发展。解决这些问题，适应全面建设小康社会的新形势和依法治国的进程，必须全面推进依法行政，建设法治政府。

2. 依法行政的基本原则和基本要求

依法行政必须做到合法行政。行政机关实施行政管理，应当依照法律、法规、规章的规定进行；没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。

依法行政必须做到合理行政。行政机关实施行政管理，应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理相对人，不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰；所采取的措施和手段应当必要、适当；行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的，应当避免采用损害当事人权益的方式。

依法行政必须做到程序正当。行政机关实施行政管理，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外，应当公开，注意听取公民、法人和其他组织的意见；要严格遵循法定程序，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当回避。

依法行政必须做到高效便民。行政机关实施行政管理，应当遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便公民、法人和其他组织。

依法行政必须做到诚实守信。行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。非因法定事由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定；因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的，应当依照法定权限和程序进行，并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。

依法行政必须做到权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

3. 理顺行政执法体制，加快行政程序建设，规范行政执法行为

依法行政要求各级人民政府不断深化行政执法体制改革，加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，继续开展相对集中行政处罚权工作，积极探索相对集中行政许可权，推进综合执法试点。要减少行政执法层次，适当下移执法重心；对与人民群众日常生活、生产直接相关的行政执法活动，主要由市、县两级行政执法机关实施。要逐步完善行政执法机关的内部监督制约机制。

各级人民政府应当严格按照法定程序行使权力、履行职责。行政机关作出对行政管理相对人、利害关系人不利行政决定之前，应当告知行政管理相对人、利害关系人，并给予其陈述和申辩的机会；作出行政决定后，应当告知行政管理相对人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。对重大事项，行政管理相对人、利害关系人依法要求听证的，行政机关应当组织听证。行政机关行使自由裁量权的，应当在行政决定中说明理由。要切实解决行政机关违法行使权力侵犯人民群众切身利益的问题。

各级人民政府要健全行政执法案卷评查制度。行政机关应当建立有关行政处罚、行政许可、行政强制等行政执法的案卷。对公民、法人和其他组织的有关监督检查记录、证据材料、执法文书应当立卷归档。

各级人民政府应当建立健全行政执法主体资格制度。行政执法由行政机关在其法定职权范围内实施，非行政机关的组织未经法律、法规授权或者行政机关的合法委托，不得行使行政执法权；要清理、确认并向社会公告行政执法主体；实行行政执法人员资格制度，没有取得执法资格的不得从事行政执法工作。

要推行行政执法责任制。依法界定执法职责，科学设定执法岗位，规范执法程序。要建立公开、公平、公正的评议考核制和执法过错或者错案责任追究制，评议考核应当听取公众的意见。要积极探索行政执法绩效评估和奖惩办法。

4. 完善行政监督制度和机制，强化对行政行为的监督

各级人民政府应当自觉接受同级人大及其常委会的监督，向其报告工作、接受质询，依法向有关人大常委会备案行政法规、规章；自觉接受政协的民主监督，虚心听取其对政府工作的意见和建议。

各级人民政府应当自觉接受人民法院依照行政诉讼法的规定对行政机关实施的监督。对人民法院受理的行政案件，行政机关应当积极出庭应诉、答辩。对人民法院依法作出的生效的行政判决和裁定，行政机关应当自觉履行。

各级人民政府应当自觉加强对规章和规范性文件的监督。规章和规范性文件应当依法报送备案。对报送备案的规章和规范性文件，政府法制机构应当依法严格审查，做到有件必备、有备必审、有错必纠。公民、法人和其他组织对规章和规范性文件提出异议的，制定机关或者实施机关应当依法及时研究处理。

各级人民政府应当自觉认真贯彻行政复议法，加强行政复议工作。对符合法律规定的行政复议申请，必须依法受理；审理行政复议案件，要重依据、重证据、重程序，公正作出行政复议决定，坚决纠正违法、明显不当的行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益。要完善行政复议工作制度，积极探索提高行政复议工作质量的新方式、新举措。对事实清楚、争议不大的行政复议案件，要探索建立简易程序解决行政争议。加强行政复议机构的队伍建设，提高行政复议工作人员的素质。完善行政复议责任追究制度，对依法应当受理而不受理行政复议申请，应当撤销、变更或者确认具体行政行为违法而不撤销、变更或者确认具体行政行为违法，不在法定期限内作出行政复议决定以及违反行政复议法的其他规定的，应当依法追究其法律责任。

各级人民政府应当自觉完善并严格执行行政赔偿和补偿制度。要按照国家赔偿法实施行政赔偿。严格执行《国家赔偿费用管理办法》关于赔偿费用核拨的规定，依法从财政支取赔偿费用，保障公民、法人和其他组织依法获得赔偿。要探索在行政赔偿程序中引入听证、协商与和解制度，建立健全行政补偿制度。

各级人民政府应当自觉创新层级监督新机制，强化上级行政机关对下级行政机关的监督。上级行政机关要建立健全经常性的监督制度，探索层级监督的新方式，加强对下级行政机关具体行政行为的监督。

各级行政机关要积极配合监察、审计等专门监督机关的工作，自觉接受监察、审计等专门监督机关的监督决定。拒不履行监督决定的，要依法追究有关机关和责任人员的法律责任。监察、审计等专门监督机关要切实履行职责，依法独立开展专门监督。监察、审计等专门监督机关要与检察机关密切配合，及时通报情况，形成监督合力。

各级人民政府及其工作部门要依法保护公民、法人和其他组织对行政行为实施监督的权利，拓宽监督渠道，完善监督机制，为公民、法人和其他组织实施监督创造条件。要完善群众举报违法行为的制度。要高度重视新闻舆论监督，对新闻媒体反映的问题要认真调查、核实，并依法及时作出处理。

5. 不断提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力

国务院要求各级人民政府不断提高领导干部依法行政的能力和水平。各级人民政府及其工作部门的领导干部要带头学习和掌握宪法、法律和法规的规定，不断增强法律意识，提高法律素养，提高依法行政的能力和水平，把依法行政贯穿于行政管理的各个环节，列入各级人民政府经济社会发展的考核内容。要实行领导干部的学法制度，定期或者不定期对领导干部进行依法行政知识培训。积极探索对领导干部任职前实行法律知识考试的制度。

各级人民政府要建立行政机关工作人员学法制度，增强法律意识，提高法律素质，强化依法行政知识培训。要采取自学与集中培训相结合、以自学为主的方式，组织行政机关工作人员学习通用法律知识以及与本职工作有关的专门法律知识。同时建立和完善行政机关工作人员依法行政情况考核制度。要把依法行政情况作为考核行政机关工作人员的重要

内容，完善考核制度，制定具体的措施和办法。

各级人民政府要积极营造全社会遵纪守法、依法维权的良好环境。要采取各种形式，加强普法和法制宣传，增强全社会尊重法律、遵守法律的观念和意识，积极引导公民、法人和其他组织依法维护自身权益，逐步形成与建设法治政府相适应的良好社会氛围。

二、依法编制与审批城市规划

1. 《考试大纲》对本部分的要求，一是熟悉城市总体规划(含分区规划)、城市详细规划的组织编制主体和城市总体规划(含分区规划)、城市详细规划的审核和审批主体；二是掌握城市总体规划(含分区规划)和城市详细规划的编制和报批程序，城市总体规划(含分区规划)和城市详细规划的调整 and 报批程序，城市总体规划(含分区规划)和城市详细规划的审批程序，城市总体规划(含分区规划)和城市详细规划的调整程序，城市总体规划(含分区规划)和城市详细规划的审核内容和审核依据。

2. 组织编制和审批城市规划的主体

依法编制与审批城市规划就是城市规划的组织编制，编制和审批都必须依据法律、法规的规定，并依据实施法律、法规的上级行政机关的决定和指示进行。根据《城市规划法》规定，国务院城市规划行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府应当分别组织编制全国和省、自治区、直辖市的城镇体系规划，用以指导城市规划的编制。编制城市规划分为总体规划和详细规划两个阶段进行，详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。大、中城市在总体规划阶段可以编制分区规划。城市总体规划应包括各项专业规划。

各级城市规划组织编制的主体根据《城市规划法》、《城镇体系规划编制审批办法》、《城市规划编制办法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》的规定，汇集一表，见表 2-1。

城市规划组织编制主体一览表

表 2-1

	城镇体系规划	城市总体规划	城市详细规划	村镇规划
全 国	国务院行政主管部门	—	—	—
省、自治区	省、自治区人民政府	—	—	—
直 辖 市	直辖市人民政府	直辖市人民政府	直辖市政府规划行政主管部门	—
市	市或行署、州、盟人民政府	市人民政府	市政府规划行政主管部门	—
县	县或自治县、旗人民政府	—	—	—
跨行政区域	有关地区的共同上一级政府	—	—	—
县级政府所在地	—	县人民政府	县政府规划行政主管部门	—
镇	—	镇人民政府	镇人民政府	乡级人民政府

审批城市规划的主体根据《城市规划法》、《城镇体系规划编制审批办法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》的规定，汇集一表，见表 2-2。

	城镇体系规划	总体规划	详细规划	村镇规划
全 国	国务院规划行政主管部门报国务院	—	—	—
省、自治区	省级政府报国务院同意后国务院行政主管部门批	—	—	—
直 辖 市	纳入城市总体规划分级审批	国务院	直辖市政府除重要的外，由规划行政主管部门批	—
市	纳入城市总体规划分级审批	省政府所在地或特定市报国务院，其他省级政府批	市政府除重要的外规划行政主管部门批	—
县	纳入县级政府所在地镇的总体规划分级审批	—	—	—
跨行政区域	有关地区的共同上一级政府	—	—	—
县级政府所在地	—	市辖县报市政府批，其他报省级政府批	—	—
村、镇	—	—	—	镇经乡人大、村经村委会由乡政府报县政府批

3. 编制城市规划的依据

编制城市规划的依据，首先，应当遵循《城市规划法》确定的各项规划原则。这些原则主要是：

(1) 国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针，促进生产力和人口的合理布局。

(2) 城市规划必须符合我国国情，正确处理近期建设和远景发展的关系。

(3) 城市规划的编制应当依据国民经济和社会发展规划以及当地的自然环境、资源条件、历史情况、现状特点，统筹兼顾、综合部署。

(4) 城市总体规划应当和国土规划、区域规划、江河流域规划、土地利用总体规划相协调。

(5) 编制城市规划必须从实际出发，科学预测城市发展远景的需要；应当使城市的发展规模、各项建设标准、定额指标、开发程序同国家和地方的经济技术发展水平相适应。

(6) 编制城市规划应当注意保护和改善城市生态环境，防止污染和其他公害，加强城市绿化建设和市容环境建设，保护历史文化遗产、城市传统风貌、地方特色和自然景观。编制民族自治地方的城市规划，应当注意保持民族传统和地方特色。

(7) 编制城市规划应当贯彻有利生产、方便生活、促进流通、繁荣经济、促进科学技术文化教育事业的原则。

(8) 编制城市规划应当符合城市防火、防爆、抗震、防洪、防泥石流和治安、交通管

理、人民防空建设等要求。

(9) 编制城市规划应当贯彻合理用地、节约用地的原则。

(10) 编制城市规划应当具备勘察、测量和其他必要的基础资料。

其次，应以上一层次依法制定的城市规划为依据。城市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。市辖县、区、乡镇域总体规划，应当以所在城市的市域总体规划为依据。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。

第三，应以城市规划有关法律规范和技术标准、技术规范为依据。

《城市规划法》、与城市规划相关的法律、法规和地方性法规、规章都应是编制城市规划的依据，这是依法制定城市规划不能忽视的。在技术标准、技术规范方面，目前我国与城市规划有关的有国家颁布的部颁标准和规范，如《城市用地分类与规划建设用地标准》、《城市居住区规划设计规范》、《城市道路交通规划设计规范》、《城市工程管线综合规划规范》以及城市防洪、给水、电力等规划编制方面的标准和规范。也有各省、自治区、直辖市根据当地实际情况颁布的地方性标准和技术规范。这些标准和规范都必须遵守。

第四，应以党和国家方针政策为依据，城市政府及其城市规划行政主管部门的指导意见也应作为依据。城市规划涉及的问题和方面比较多，也比较广，尤其是一些重大规划问题的解决必须以党和国家有关方针政策为依据。城市政府对城市长远发展的指导意见，上级政府对下级政府提出的指导性意见，上级政府的城市规划主管部门提出的比较具体的指导意见，都应作为城市规划制定的依据。

4. 审批和调整城市规划的程序

城市规划审批程序依据法律、法规的有关规定，归纳起来有前置程序、上报程序、批准程序和公布程序。

(1) 前置程序。城市总体规划报审前须经同级人大或其常委会审查同意。需报国务院审批的城市总体规划，在修编或调整前，书面报经建设部认定，总体规划纲要和文本初步成果完成后，建设部组织专家组先进行审查。城镇体系规划上报审批前应进行技术论证，并征求有关单位意见。

(2) 上报程序。根据规定由城市规划组织编制机关上报。

(3) 批准程序。城市规划审批机关在对上报的城市规划经组织审查同意后，予以书面批复。

(4) 公布程序。城市规划经批准后，由城市人民政府公布。

城市规划调整程序分两种情况。一种情况是只对城市总体规划进行局部调整，报同级人大常委会和原批准机关备案。另一种情况，如对城市性质、规模、发展方向和总体布局有重大变更的，须经同级人大或其常委会审查同意后报原批准机关审批。

5. 对近期建设规划工作的要求

近期建设规划是落实城市总体规划的重要步骤，是城市近期建设项目安排的依据。根据《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》，2002年8月建设部对近期建设规划工作提出了要求。

(1) 近期建设规划的基本任务是：明确近期内实施城市总体规划的发展重点和建设时

序；确定城市近期发展方向、规模和空间布局，自然遗产与历史文化遗产保护措施；提出城市重要基础设施和公共设施、城市生态环境建设安排的意见。

(2) 编制近期建设规划必须遵循的原则是：处理好近期建设与长远发展，经济发展与资源环境条件的关系，注重生态环境与文化遗产的保护，实施可持续发展战略；与城市国民经济和社会发展规划相协调，符合资源、环境、财力的实际条件，并能适应市场经济发展的要求；坚持为最广大人民服务，维护公共利益，完善城市综合服务功能，改善人居环境；严格依据城市总体规划，不得违背总体规划的强制性内容。

(3) 近期建设规划的期限为5年，原则上与城市国民经济和社会发展规划的年限一致。城市人民政府依据近期建设规划，可以制定年度的规划实施方案，并组织实施。

(4) 近期建设规划必须具备的强制性内容包括：确定城市近期建设重点和发展规模；依据城市近期建设重点和发展规模，确定城市近期发展区域，对规划年限内的城市建设用地总量、空间分布和实施时序等进行具体安排，并制定控制和引导城市发展的规定；根据城市近期建设重点，提出对历史文化名城、历史文化保护区、风景名胜区等相应的保护措施。

(5) 近期建设规划必须具备的指导性内容包括：根据城市近期建设重点，提出机场、铁路、港口、高速公路等对外交通设施，城市主干道、轨道交通、大型停车场等城市交通设施，自来水厂、变电站、垃圾处理厂以及相应的管网等市政公用设施的选址、规模和实施时序的意见；根据城市近期建设重点，提出文化、教育、体育等重要公共服务设施的选址和实施时序；提出城市河湖水系、城市绿化、城市广场等的治理和建设意见；提出近期城市环境综合治理措施；城市人民政府可以根据本地区的实际，决定增加近期建设规划中的指导性内容。

(6) 近期建设规划成果包括规划文本、必要的图纸和说明。

(7) 近期建设规划编制完成后，由城乡规划行政主管部门负责组织专家进行论证并报城市人民政府。城市人民政府批准近期建设规划前，必须征求同级人民代表大会常务委员会意见。批准后的近期建设规划应当报总体规划审批机关备案，其中国务院审批总体规划的城市，报建设部备案。

(8) 城市人民政府应当通过一定的传媒和固定的展示方式，将批准后的近期建设规划向社会公布。近期建设规划一经批准，任何单位和个人不得擅自变更。城市人民政府调整近期建设规划，涉及强制性内容的，必须按照规定的程序进行。调整后的近期建设规划，应当重新向社会公布。

(9) 城乡规划行政主管部门向规划设计单位和建设单位提供规划设计条件，审查建设项目，核发建设项目选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证，必须符合近期建设规划。

(10) 城市人民政府应当建立行政检查制度和社会监督机制，对近期建设规划实施监管，保证规划的实施。

6. 对城市规划强制性内容的要求

强制性内容涉及区域性发展、资源利用、环境保护、风景名胜资源保护、自然与文化遗产保护、公共利益和公共安全等方面，是正确处理好城市可持续发展的重要保证。城市规划强制性内容是对城市规划实施监督检查的基本依据。城市规划强制性内容是省域城镇

体系规划、城市总体规划和详细规划的必要内容，应当在图纸上有准确标明，在文本上有明确、规范的表述，并应当提出相应的管理措施。编制省域城镇体系规划、城市总体规划和详细规划，必须明确强制性内容。分别要求如下：

(1) 省域城镇体系规划的强制性内容包括：省域内必须控制开发的区域，包括自然保护区、退耕还林(草)地区、大型湖泊、水源保护区、分滞洪地区以及其他生态敏感区；省域内的区域性重大基础设施的布局，包括高速公路、干线公路、铁路、港口、机场、区域性电厂和高压输电网、天然气站、天然气主干管、区域性防洪、滞洪骨干工程、水利枢纽工程、区域引水工程等；涉及相邻城市的重大基础设施布局，包括：城市取水口、城市污水排放口、城市垃圾处理场等。调整省域城镇体系规划强制性内容的，省(自治区)人民政府必须组织论证，就调整的必要性向规划审批机关提出专题报告，经审查批准后方可进行调整。调整后的省域城镇体系规划按照《城镇体系规划编制审批办法》规定的程序重新审批。

(2) 城市总体规划的强制性内容包括：市域内必须控制开发的地域，包括风景名胜区、湿地、水源保护区等生态敏感区，基本农田保护区，地下矿产资源分布地区；城市建设用地，包括规划期限内城市建设用地的发展规模、发展方向，根据建设用地评价确定的土地使用限制性规定，城市各类园林和绿地的具体布局；城市基础设施和公共服务设施，包括城市主干道的走向、城市轨道交通的线路走向、大型停车场布局，城市取水口及其保护区范围、给水和排水主管网的布局，电厂位置、大型变电站位置、燃气储气罐站位置，文化教育、卫生、体育、垃圾和污水处理等公共服务设施的布局；历史文化名城保护，包括历史文化名城保护规划确定的具体控制指标和规定，文化保护区、建筑群、重要地下文物埋藏区的具体位置和界线；城市防灾工程，包括城市防洪标准、防洪堤走向，城市抗震与消防疏散通道，城市人防设施布局，地质灾害防护规定；近期建设规划，包括城市近期建设重点和发展规模，近期建设用地的具体位置和范围，近期内保护文化遗产和风景名胜资源的具体措施。

如果调整城市总体规划强制性内容，城市人民政府必须组织论证，就调整的必要性向原规划审批机关提出专题报告，经审查批准后方可进行调整。调整后的总体规划，必须依据《城市规划法》规定的程序重新审批。

(3) 城市详细规划的强制性内容包括：规划地段各个地块的土地主要用途；规划地段各个地块允许的建设总量；对特定地区地段允许的建设高度；规划地段各个地块的绿化率、公共绿地面积规定；规划地段基础设施和公共服务设施配套建设的规定；历史文化保护区内保护地段的建设控制指标和规定，建设控制地区的建设控制指标。

调整详细规划强制性内容的，城乡规划行政主管部门必须就调整的必要性组织论证，其中直接涉及公众权益的，应当进行公示。调整后的详细规划必须依法重新审批后方可执行。历史文化保护区详细规划强制性内容原则上不得调整。因保护工作的特殊要求确需调整的，必须组织专家进行论证，并依法重新组织编制和审批。

(4) 城乡规划行政主管部门提供规划设计条件，审查建设项目，不得违背城市规划强制性内容。

(5) 违反城市规划强制性内容进行建设的，应当按照严重影响城市规划的行为，依法进行查处。

(6) 城市人民政府及其行政主管部门擅自调整城市规划强制性内容，必须承担相应的