

# 在现行法律框架下城市总体规划的审查审批改革探索

## Reform of Examination and Approval of Urban Master Plan under the Current Legal Framework

丁睿 杨潇 DING Rui, YANG Xiao

**摘要** 在我国城市快速发展转型背景下,总规管理体制变革势在必行。按照依法行政、简政放权的思路,重点讨论在现有法律框架下,总规审查审批管理体制的改革路径。对于审批体制改革,提出总规编制的技术内容不等同于总规的行政审批内容,总规的行政审批内容应回归到《城乡规划法》提出的、以强制性空间规划为核心的“4+8”法定内容框架,即4项基本内容和8项强制性内容,并详细探讨各项法定内容及审批深度,从而厘清各级政府权力边界,简化总规审批内容,制定总规权力清单。对审查体制改革,提出划分总规技术审查职责范围的合法性审查、合规性审查和合理性审查3个层次,明确上级主管部门、本级主管部门、相关部门和专家组等技术审查主体对总规成果的技术职责。

**Abstract** Under the background of rapid urban development and transformation, reform of urban master plan is unavoidable. On principles of streamlining administration, delegating power and administrating by law, the paper focuses on reform of examination and approval of urban master plan under the current legal framework. The paper proposes that technical report of urban master plan is not exactly equivalent to the approved legal provisions which include 4 basic contents and 8 compulsory contents based on Urban-Rural Planning Law, and discusses the specific content and depth of the approved legal provisions, clarifies the power boundaries between local government and central government, and simplifies approval content of urban master plan. The paper also proposes division of technical examination responsibilities of urban master plan into three aspects: legitimacy, standards-compliant and rationality, and specifies the responsibilities of superior department, local department, relevant departments and expert group.

**关键词** 总体规划 | 行政审批 | 技术审查 | 改革

**Keywords** Urban master plan | Administration approval | Technical examination | Reform

文章编号 1673-8985 (2017) 06-0107-04 中图分类号 TU981 文献标识码 A

### 作者简介

丁睿

成都市规划设计研究院  
总工办副主任,高级工程师

杨潇

成都市规划设计研究院  
总规划师兼总工办主任,高级工程师

### 1 总规改革背景

改革开放以来,我国城镇化快速发展,总体规划(以下简称“总规”)经历了1984年《城市规划条例》、1990年《城市规划法》、2008年《城乡规划法》3个重要阶段,形成了本级政府编制、上级政府审批、本级政府实施、本级人大监督、上级政府督察5个管理环节,管理体制不断强化、日益完善,在调控城市有序发展、改善人居环境、强化城市规划管理方面起到了核

心作用。

2015年12月召开的中央城市工作会议,提出城市工作“一统筹、五尊重”的基本原则,强调城乡规划在城市发展中起着战略引领和刚性控制的重要作用,要求依法加强规划编制和审批管理,指出了总规管理体制改革的总体方向。学术界和规划部门也就此做了大量的探索<sup>[1-7]</sup>,特别是住房和城乡建设部开展的“城市总体规划编制改革与创新”课题研究工作,提出规划

法理、政府事权、体制转型、技术创新4个方面的改革建议<sup>[8-9]</sup>。本文在此基础上,按照依法行政、简政放权的思路,在现行法律框架下,以法定内容为核心,厘清各级政府权力边界,制定总规权力清单,简化总规审批内容,保留以强制性条款为主体的空间规划核心内容,探索总规管理体制转型路径。

## 2 明确总规法定审批内容和深度

总规行政审批“批什么”,即总规的审批内容包括哪些,一直是业界争议最多的话题之一<sup>[10-12]</sup>。究其原因,表面上是编制单位、地方政府与审批机关之间对总规编制的内容和深度的理解偏差,实质上是混淆了总规的编制的技术内容和法定的行政审批内容,其背后投射的是各级政府在总规管理上的事权范围不清晰。事实上,总规的法定审批内容由法律法规确定,技术编制内容由规章、规范性文件和技术标准确定,总规审批机关的审批权限应限制在法定审批内容之内。

### 2.1 总规编制的技术内容不等同于总规的行政审批内容

随着现代城市不断发展,城市系统的复杂程度不断加深,各种规划的新技术、新理念、新要求层出不穷,总规作为指导城镇长远发展和建设的法定蓝图和重要公共政策,其编制的技术内容必然是向着全面化、综合化、复合化的方向发展。国家也出台了一系列编制办法、技术标准指导总体规划编制,如2005年出台的《城市规划编制办法》,用部门规章的形式明确了总规编制内容共25项(其中城镇体系部分7项,中心城区部分18项);2013年出台的《关于规范国务院审批城市总体规划上报成果的规定》(暂行),以政府规范性文件形式,明确了总规编制内容共24项(其中城镇体系部分10项,中心城区部分14项),内容更为广泛和详实。

同时总规编制的内容和深度,在满足审批的要求基础上,应与城市的发展阶段和城市规模相适应。对于特大城市,总规编制应聚焦于城市发展战略和整体空间结构,并与专业专项规

划留好接口。对中心城区的用地布局明确到空间结构和功能分区深度,并划定蓝线、绿线、黄线、紫线“四线”。对于大城市和中等城市,总规编制应聚焦于城市用地布局和专业专项规划。而对于小城市,总规编制应达到控规大纲深度,直接可以指导控规编制。

但需要厘清的是,部门规章或规范性文件所确定的总规编制的技术要求,并不等于法律规定的法定审批内容。《城乡规划法》第十七条明确规定总规的法定内容共4项:(1)城市、镇的发展布局、功能分区、用地布局,(2)综合交通体系,(3)禁止、限制和适宜建设的地域范围,(4)各类专项规划;强制性内容共8项:(1)规划区范围,(2)规划区内建设用地规模,(3)基础设施和公共服务设施用地,(4)水源地和水系,(5)基本农田和绿化用地,(6)环境保护,(7)自然与历史文化遗产保护,(8)防灾减灾。这“4+8”的规划内容才是需要由总规审批机关审批的总规内容,具有明确的法定地位,而整个规划编制内容应是对法定审批内容的合法性、合规性、合理性的技术支撑和说明。

### 2.2 明确“4+8”的法定审批内容的审批深度

针对《城乡规划法》规定的“4+8”的法定审批内容,具体每项内容的审批深度并不明确,梳理总规编制的工作深度,大致分成制定规划原则、确定规划标准、落实布局点位、划定空间范围4个层次,不能将规划审批深度简单等同于规划编制深度。按照不同的规划内容在总规阶段需要管控的深度,确定法定审批机关的审批深度(表1)。

根据《城乡规划法》第十七条整理,其他规划内容按照2013年出台的《关于规范国务院审批城市总体规划上报成果的规定》(暂行)整理。标●为法定审批深度,由法定审批机关审批,标◎为非法定审批内容或法定审批深度以外内容,由本级人大审查无须上报法定审批机关审批。

以总规编制中划定的蓝线、绿线、黄线、紫线“四线”为例。蓝线划定的水系指“需要保

护和控制的主要地表水体”,且“与城市总规的深度保持一致”,在总规审批深度涵盖主要地表水体位置及其控制宽度即可。绿线的划定对象为防护绿地和大型公共绿地。本文认为对于防护绿地,纳入总规审批的应主要指区域性基础设施走廊,而厌恶性设施周边、道路两侧的防护绿地及控制标准,应在下层次分区规划或控规中划定,不纳入总规审批内容。对于大型公共绿地,参考《公园设计规范》,将一定用地规模以上的公园(中小城市面积1 hm<sup>2</sup>以上,特大城市、大城市2 hm<sup>2</sup>以上)纳入总规审批,且定点位、定面积即可。黄线为“城市基础设施的用地位置和范围”,并“划定其用地控制界线”,应对城市发展全局有影响的主要基础设施点位,如水厂及取水口、110 kV及以上的变电站及高压走廊、高压和次高压燃气门站、调压站及输气管线、垃圾焚烧厂、卫生填埋场(厂)、消防站的点位和面积要求纳入总规审批。紫线划定对象为历史文化街区和历史建筑,应将总规编制中确定的历史文化街区保护范围界线和保护要求,以及历史建筑点位和保护要求纳入总规审批内容。

### 2.3 法定审批内容之外的总规调整

按照《城乡规划法》规定,总规修改是调整总规的唯一途径,需报原审批机关重新审批。但在规划管理和实施中,特别是在编制下层次分区规划或控制性详细规划时,对总规内容会有一定的调整和优化。若对总规的任何变动都需原法定审批机构重新批准,时效性和可操作性都较差,总规的管理显得僵化。

在详细界定总规的法定审批内容以及其审批深度之后,总规审批事权就清晰地划分为法定审批机构负责部分和地方政府负责部分。针对总规成果涉及“4+8”的法定审批内容在批准深度范围内的修改,严格执行《城乡规划法》的相关要求,报原审批机关批准。针对总规成果中“4+8”的法定审批内容在批准深度范围外的其他调整,在总规确定的各项法定内容的原则不偏移、标准不变化的原则下,在不影响系统性和合理性的范围内作调整,作为地方政府事

权,经编制机关的同级人大审议通过后报原审批机关备案即可,既保障总规的权威性,也给地方优化、深化总规留有余地。

### 3 明确总规技术审查职责划分

总规的行政审批以技术审查为基础,但技术审查“怎么审”却无一定之规。国家对“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”并无具体要求,导致各级规划主管部门、相关政府部门、专家组在技术审查中的职责和审查要点不清晰,在技术审查环节常常出现专家发言“海阔天空,天马行空”、相关部门“事不关己、高高挂起”等特殊现象,导致技术审查的质量不高。

#### 3.1 划分总规审查技术职责范围

按照技术审查要求划分,可以将总规的技术审查分为合法性审查、合规性审查和合理性审查3个层次。合法性是指总规编制和审批的程序及要件是否符合国家法律要求,此处的法律是指广义的法律,包括法律、法规(行政法规、地方性法规)、规章(部门规章、地方政府规章)及其他规范性文件。这些法律文件共同构成了总规编制、审批的法律基础。

合规性是指总规编制的技术内容是否符合技术规范标准要求。我国技术规范标准根据适用范围不同分为国家标准、行业标准、地方标准及企业标准,根据法律效力不同,分为强制性标准和推荐性标准,总规的合规性指符合国家、行业及地方的强制性标准,并基本遵循推荐性标准,若与推荐性标准不一致需明确做出说明。总规的合规性审查保证总规成果在国家规划编制的基础技术框架内运行,保证了总规成果的技术基础。

合法性和合规性审查是解决总规的“对不对”,而合理性审查是解决总规的“好不好”。总规编制的方案没有最优解,合理性审查是对编制方案的理性分析,包括理念是否先进、方法是否成熟、技术路线是否科学、方案是否合理、内容是否齐全、深度是否适用,“避免最差解、追求

表1 现行法律框架下总规审批内容及深度梳理

	主要内容	工作深度			
		定原则	定标准	定点位	定范围
法定审批内容					
一、	城市、镇的发展布局, 功能分区, 用地布局				
其中	强制性内容				
	规划区范围				●
	规划区内建设用地规模		●		○
	基础设施和公共服务设施用地		●	●	○
	绿化用地(主要防护绿地和大型公共绿地)		●	●	○
一般内容					
城市性质和职能	●				
空间增长边界				●	
建设用地范围				●	
市级和区级中心的位置和规模			●	○	
居住用地			●	○	
二、	综合交通体系				
其中	一般内容				
	交通发展战略	●	●	●	○
	主要对外交通设施		●	●	○
	主要道路交通设施布局		●	●	○
公共交通总体布局		●	●	○	
三、	禁止、限制和适宜建设的地域范围				
其中	强制性内容				
	水源地				●
	水系				●
基本农田(基本农田保护区)				●	
一般内容					
划定禁建区、限建区、适建区和已建区,并制定空间管制措施				●	
四、	各类专项规划				
其中	强制性内容				
	生态环境保护	●	●	○	
	自然与历史文化遗产保护(主要涵盖自然保护区、风景名胜,以及历史街区、历史建筑的紫线)	●	●	●	●
	综合防灾减灾(综合防灾与公共安全保障体系,主要包括防洪、消防、人防、抗震、地质灾害防护等规划原则和建设方针)	●	●	○	
	确定电信、供水、排水、供电、燃气、供热、环卫发展目标及重大设施总体布局	●	●	○	○
一般内容					
非法定审批内容					
城镇体系部分	一、	区域协调	○		
	二、	市域空间管制	○	○	○
	三、	城镇化和城乡统筹发展战略	○	○	○
	四、	全域交通发展策略与组织	○	○	○
	五、	全域城乡基本公共服务设施	○	○	○
	六、	全域历史文化遗产保护	○	○	○
	七、	全域城乡综合防灾减灾	○	○	○
	八、	规划实施措施	○		
中心城区部分	一、	城市发展目标	○	○	
	二、	土地使用强度管制区划和相应的控制指标		○	○
	三、	城市旧区改建			○
	四、	城市地下空间			○
	五、	规划实施措施	○	○	

资料来源:作者自制。

最优解”。合理性审查没有法律和标准可依据,更多是需要编制单位和专家组的技术水平和经验积累。

3.2 明确各主体对总规成果的技术职责  
编制单位作为具体编制工作的承担单位,应对总规成果的技术质量全面负责,侧重于合

表2 各主体对总规技术的职责划分和要点

职责主体	主要职责	要点
行政部门	合法性、合规性, 兼顾合理性	上级规划主管部门 是否符合上层城镇体系规划、区域规划和专项规划
		本级规划主管部门 是否落实国家、省、市的要求 是否符合城市的发展导向 是否满足技术标准规划要求 编制和报批的程序是否合法
		本级相关政府部门 是否响应本部门的诉求 和本部门的法律法规、规章、规范性文件是否矛盾, 是否留有接口
专家组	合理性、合规性, 兼顾合法性	理念是否先进、方法是否成熟、技术路线是否科学、方案是否合理、内容是否齐全、深度是否适用

资料来源:作者自制。

规性和合理性。行政部门负责按照《城乡规划法》及相关法律法规要求组织编制总规,应主要对合法性、合规性负责,兼顾合理性审查。专家组负责对总规的技术方案把关,主要对合理性和合规性提出意见,兼顾合法性(表2)。

#### 4 结语

改革开放以来,总规在我国城市快速建设中发挥了巨大作用,但现行总规管理体制在权威性、科学性、灵活性上备受挑战、饱受诟病。在现有法律框架下,总规既不是纯粹的技术,也不是纯粹的行政,而是行政授权下的技术蓝图;既不是地方事权,也不是上级政府事权,而是上级意图和地方诉求的结合与协调。总规的改革将是我国城乡规划管理体制改革的一个关键点,应顺应我国政治体制和经济社会改革方向。本文在现行法律框架下,通过剖析总规的行政审批和技术审查体制,划分事权,厘清职责,尝试探索总规渐进式改革的一条路径。

(本文得到了成都市规划设计研究院曾九利院长、唐鹏所长的指导,在此表示感谢。)

#### 参考文献 References

- [1] 李晓江. 总体规划向何处去[J]. 城市规划, 2011(12): 28-34.  
LI Xiaojiang. Master plan: where to go[J]. City Planning Review, 2011(12): 28-34.
- [2] 杨保军, 陈鹏. 制度情境下的总体规划演变[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 54-62.  
YANG Baojun, CHEN Peng. The evolution of comprehensive planning from an institutional perspective[J]. Urban Planning Forum, 2012(1): 54-62.
- [3] 张泉. 城市总体规划编制工作的思考[J]. 城市规划, 2013, 37(1): 51-55.  
ZHANG Quan. Reflections on master plan compilation[J]. City Planning Review, 2013, 37(1): 51-55.
- [4] 郑德高, 葛春晖. 对新一轮大城市总体规划编制的若干思考[J]. 城市规划, 2014(z2): 90-98.  
ZHENG Degao, GE Chunhui. Reflection on a new round of metropolis comprehensive plan compilation[J]. City Planning Review, 2014(z2): 90-98.
- [5] 周显坤, 谭纵波, 董珂. 回归职能, 明确事权——对城市总体规划强制性内容的辨析与思考[J]. 规划师, 2015(7): 36-41.  
ZHOU Xiankun, TAN Zongbo, DONG Ke. Reflection on the compulsory content of urban master plan[J]. Planners, 2015(7): 36-41.
- [6] 赵民, 郝晋伟. 城市总体规划实践中的悖论及对策探讨[J]. 城市规划学刊, 2012(3): 90-96.  
ZHAO Min, HAO Jinwei. The paradoxes and solution of urban comprehensive planning practice in China[J]. Urban Planning Forum, 2012(3): 90-96.
- [7] 门晓莹, 徐苏宁. 基于建立权力清单的城乡规划管理改革探索[J]. 城市规划, 2014(12): 23-27.  
MEN Xiaoying, XU Suning. Research on urban-rural planning management reform based on the power list system[J]. City Planning Review, 2014(12): 23-27.
- [8] 《城市总体规划编制改革与创新》总报告课题组. 城市总体规划编制的改革创新思路研究[J]. 城

市规划, 2014(9): 84-89.

Research Group for the General Report of 'Reform and Innovation on the Compilation of Comprehensive Urban Planning'. Research on the reform and innovation of comprehensive urban planning[J]. City Planning Review, 2014(9): 84-89.

- [9] 李晓江, 张菁, 董珂, 等. 当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向初探[J]. 上海城市规划, 2013(3): 1-5.  
LI Xiaojiang, ZHANG Jing, DONG Ke, et al. Research on problems and innovation approach of mater plan in China[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013(3): 1-5.
- [10] 郑德高, 葛春晖. 重塑边界: 总体规划改革与地方实践[J]. 上海城市规划, 2014(2): 81-90.  
ZHENG Degao, GE Chunhui. Reshape the boundary: comprehensive planning reform and local practices[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(2): 81-90.
- [11] 朱郁郁. 修改型城市总体规划——长沙市的规划实践[J]. 城市规划学刊, 2012(7): 52-57.  
ZHU Yuyu. Flexible comprehensive planning: a case of implementation in Changsha[J]. Urban Planning Forum, 2012(7): 52-57.
- [12] 易晓峰. 地方政府的城市总体规划编制和实施逻辑: 对广州的观察[J]. 规划师, 2015(1): 25-30.  
YI Xiaofeng. Urban master plan compilation and implementation by local government: Guangzhou case[J]. Planners, 2015(1): 25-30.