城市规划要关注的几个问题

当前，我国城市规划需要关注的问题很多。例如新型城镇化、三规合一、多规合一、城乡统筹；科学发展、结构调整与规划转型，和谐城市、生态城市、低碳城市、智慧城市的规划建设，城市规划的理念、技术、方法和途径，大数据与城市规划；城市文化与特色，城市可持续发展等等。现从基层城市规划工作急需的角度，谈几点认识。

一、城市总体编制规划要超前

城市总体规划要及时进行修编

“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”。《中华人民共和国城乡规划法》解说如是阐述城市总体规划的任务和作用。城市总体规划在城市的发展、调控、实施管理中是非常重要的基础，也可以说是城市规划体系中的关键环节。由于我国城市总体规划期限一般为20年，编制审批周期长，实效性大打折扣；在规划编制过程中，往往是经济社会发展的不确定性很难应对，对城市发展的可能性估计不足，甚至我们自己约束自己不同程度的存在，致使我们的城市总体规划很难适应20年，能坚持10年左右就很不错了，相对城市经济社会发展，城市总体规划经常显得“滞后”。目前我国城市执行的城市

总体规划，大部分是2000年以后修编的，又到了一个关键时期，即城市总体规划在近几年可能又是新一轮修编。我国城镇化如同经济发展一样处于快速发展时期，城市如同一个成长期的年青人，也是处于快速成长的时期，这个时期在我们国家至少还要持续20-30年。为适应我国经济社会快速发展，城镇化快速发展的要求，城市总体规划编制必须要超前。要有专门力量对城市总体规划跟踪研究，及时发现问题，及时研究对策，开展城市发展战略研究，根据城市经济社会发展的要求，及时对城市总体总体规划进行修编，为政府决策当好参谋、提供依据，是今后几十年要坚持的一个原则。城市总体规划修编一定要赶在土地利用总体规划前边，这是工作性质，政府决策程序，实际需求所决定的。

城市空间发展战略研究应推广

从城市规划、建设、发展的经验、问题及城市总体规划实施情况分析，城市规划修编应该从城市经济社会发展的可能与要求，当地的土地资源、水资源、交通条件、能源供应，即环境、资源和承担能力进行综合分析，当然还要研究城市在区域中的地位作用职能，进行统筹考虑，把期限放到我国实现现代化、经济发展、产业结构达到相应水平，城镇化发展进入稳定发展时期，来确定城市的发展目标、发展战略、资源保护、城市规模、土地利用、城市空间布局，确定城市发展的远景。对此，有的称之谓城市发展战略研究，有的称之谓城市远景规划，

有的称之谓城市发展战略规划、概念性规划等等。如果从研究探讨的角度，就是城市发展战略研究，如果按照目前城市规划编制体系，则应是城市远景规划，我们暂且称之谓城市发展战略研究。利用法定规划守住底线，利用城市战略研究探索未来，是我国城市规划处于复杂时代的特征，这种思路和方法也是随着时代的发展、实际的需求应运而生的。城市发展战略研究应该推广，即要研究确定城市发展目标、发展战略、发展重点、发展规模、发展对策，更要研究确定城市的用地空间布局，并研究提出城市分期的目标和空间布局意向。从更高的层次为城市总体规划编制提供指导和依据，真正保证城市总体规划的科学性、战略性、战术性、前瞻性、适应性、可实施性，改变城市总体规划滞后的局面。这个研究的期限可能是三十年、五十年，特殊地区也可以不设期限。

要坚持构建和谐城市的价值取向

在社会主义市场经济条件下，城市规划是政府对空间资源的管理，其核心是土地的开发利用和保护，配臵的是空间资源，调整的是利益关系，处理的是整体和局部，近期和长远的关系，维护的是公共利益、公共安全和公平公正，保证的是城市健康，可持续发展，实现经济、社会、环境三个效益的统一。城市规划的本质，决定了维护公共利益、公共安全和公平公正，保证城市可持续发展，实现城市经济、社会、环境三个效益的统一，这是对城市规划的基本要求，也可以说这是城市规划的基本任

务和要求，这种任务和要求贯穿于城市规划编制、审批、实施、监察全过程。

在城市总体规划中，城市绿线、城市蓝线、城市紫线、城市黄线涉及到城市绿地、水系、历史文化遗存的保护、城市基础公用设施的安排。前三者很多是不可再生的资源，是构建和谐城市、生态城市、人居城市的必要条件，城市黄线涉及到城市的公共供给、城市运行、甚至安全。四线控制等强制性内容事关城市公共利益、公共安全、公平公正，事关城市人居环境的质量，事关城市经济、社会、环境三个效益的统一，事关城市可持续发展，这是构建和谐城市的必要条件。在城市总体规划中，要研究确定四线等强制性内容，尽量保证其科学性、可实施性、可操作性，这是城市总体规划中应切实下功夫加强进行控制、保护的内容。

城市规模宜大不宜小

在过去理念上编制的城市总体规划，期限一般为20年，能够坚持10年左右这个城市总体规划也就能说的过去了，几乎鲜有坚持到规划期末的城市。解决这个问题，通过城市总体规划本身的反省和提高，加强城市发展战略研究这一环节，城市总体规划的科学性、适应性应该是很大的提高和增强。其实还有一点，在城市总体规划编制中城市规模宜大不宜小。我回想到日照市城市总体规划建设历程。1979年，由于石臼港和兖（州）石（臼所）铁路的建设，我们开始对城市进行规划。当时日照

是一个县城，其城建成区人口好象不到三万人，石臼所当时是一个镇，驻地人口不到5000人，相距日照县城11公里，石臼港设计吞吐量为1800万吨/年,兖石铁路货运量设计1800万吨/年。当时研究了国内有关港口城市的发展历程、经验、教训，从一开始的规划方案就是按照生活岸线、生产岸线分开，60-100万人左右的大城市进行规划。这个规划是中国规划师自己设计的，这个城市是按照规划建设的，至今三十余年，城市建设发展的格局和当时的规划是一致的，这是一个规划建设成功的城市，本世纪开始，已成为国内著名大学城市规划专业必讲的范例。当然，日照有他的特殊性，但是这种特殊性是否又印证了城市规模大一点主动？当然，这还要贯彻执行国家的方针政策，在此前提下，尽量把城市做的大一点比小一点要好的多。照这样的思路，还有一项工作要坚持，即根据城市经济社会发展的需求，确定城市建设的时序、次序，一次规划、整体考虑、分步实施。

城市总体规划要和土地利用总体规划相衔接

这是城乡规划法和土地法明确规定的，表述几乎完全一致，但如何衔接是一个非常实际的问题。城乡规划法解说对城市总体规划和土地利用总体规划的协调关系已经讲得非常清楚。笔者认为，城乡规划法和土地管理法的法律层级是一样的，规划的编制主体是一样的，两个规划审批效力几乎是一样的，两个规划对经济社会发展具有重要的调控和指导意义是一致

的，从合理利用国土资源、促进经济、社会和环境的全面协调可持续发展等宏观目标上，两个规划也是一致的，两个规划的不同只是工作的侧重点不同，主管部门不同，两个规划的衔接应该把握，城市总体规划的修编一定要走在土地利用总体规划的前边。城市总体规划依据城市发展目标、发展需求，提出对土地的需求和解决办法。而土地利用总体规划编制应该根据国家或地区的经济社会发展，在宏观层面上对土地资源及其利用进行功能划分和控制，切实搞好耕地等资源的保护，综合考虑土地保护和利用问题。不管是从工作性质的需求先后次序，还是解决供给保护的关系，还是政府研究决策的程序，城市总体规划修编必须在土地利用总体规划前边进行，各级政府才能做出科学的判断和决策，这个无容赂疑。

二、 城市控制性详细规划的编制、审批、修改

城市控制性详细规划是伴随着城市土地市场化应运而生的。城市控制性详细规划是城市规划体系中最为重要、最为核心的内容，是政府控制和引导城市土地开发的最直接最有力的工具，是城市规划实施、批后管理、违法查处及督察中最为基本的依据。城乡规划法和省条例都明确规定城乡规划行政主管部门要依据控制性详细规划颁发规划许可，城市国有土地使用权出让必须具有城乡规划主管部门依据控制性详细规划提出的规划条件。城市控制性详细规划 要覆盖建成区及近期建设地区，在此基础上覆盖城市规划建设用地，这早已成为山东省的

共识和行动，城市控制性详细规划覆盖率2012年全省设市城市和县城已达98.23%。城市控制性详细规划要依法编制、依法审批、依法实施，需要修改的要依法修改，对此法律、法规、规章、标准、规范等规定的应该是比较全面和完善了，但是全国各地城市落实的并不尽人意。突出的表现是：通过城市控制性详细规划修改城市总体规划，特别是修改城市总体规划的强制性内容；城市控制性详细规划编制的比较多，但依法审批的很少；城市控制性详细规划在实施中调整的数量巨多。由于利益驱动，城市控制性详细规划频繁修改，是应对城市快速发展的“无奈”。据有关资料显示，建设项目审批时对城市控制性详细规划的修改频度高达60%。即使深圳的法定图则，涉及城市用地性质与容积率的修改也占总数的50%以上。2008年中国城市规划年会上有的专家则认为城市控制性详细规划在使用中的修改率达80%（《城市规划》2013第7期）。出现这种局面的因素很多，一是经济利益驱动,这是城市土地的产出效益所决定的的。1979年冬天我参加全国在天津召开的居住区规划会议，日本城市规划、城市经济专家古藤正三讲：单位宗地产出效益，从事第一产业其产出效益是1的话，从事第二产业其产出效益是10，从事第三产业其产出效益为100，即单位宗地产出效益，从事一、二、三产业的比值是1:10:100的关系，这就是城市土地价值高的根本原因。或者说城市土地的地价主要是由区位、用地性质、开发强度决定的，各方面高度关注用地性质和容积率也就容易理

解。二是城市控制性详细规划的调整修改，如果都按照法定程序进行，然后再进行规划许可，行政效率将十分低下，特别是在全球经济一体化，城市快速发展竞争的环境中将意味着城市众多的发展机会丧失，城市规划主管部门就要承担很大的政治风险。为了保证地方的自主性和主动性，城市控制性详细规划光编不批或少批就成了全国城市的普遍做法（尽管这是不符合法理的）。三是城市控制性详细规划编制的科学性、可实施性有差距。四是城市控制性详细规划也面对城市建设发展的不确定性，这确实需要控制性详细规划应具有相应的应变性和适应性。

城市控制性详细规划提高科学性、可操作性，针对建设发展的不确定性增强其适应性是控制性详细规划编制中要注意解决和认真研究的问题。控制性详细规划的修改要按程序办是必须坚持的原则,对影响到公众利益的强制性内容必须要管的住，管的好。

城市控制性详细规划要依法审批，一是为了保证控规的法律地位及严肃性，二是避免产生不必要的麻烦，为此，各级政府、城乡规划主管部门要高度重视，认真对待。城市控制性详细规划要依法编制、审批，确需修改的要依法进行。

三、关于控制性详细规划调整城市总体规划强制性内容

按照城乡规划法的要求，建设单位和个人在城市规划区内利用土地，进行工程建设必须依法取得城市规划主管部门颁发

的规划许可方能进行。城市规划行政主管部门依据控制性详细规划审查土地利用和建设工程设计方案，对符合城市规划的项目颁发规划许可，这是我国城市规划实施的基本制度。

城市总体规划和控制性详细规划都是法定规划，他们之间的关系是上位规划和下位规划的关系。下位规划是对上位规划的深化、细化和具体化，下位规划应服从上位规划。上位规划是下位规划编制的依据。从城市总体规划和控制性详细规划的性质、作用、内容来看，城市总体规划是属于战略性的，控制性详细规划是属于战术性的（操作性的）。控制性详细规划作为我国法定城市规划体系中的重要层次是城市规划科学的巨大进步。控制性详细规划已经成为城市具体规划与建设实施之间从战略性控制到实施性控制的核心层次和重要手段，是引导和控制城市建设发展最直接的法定依据，也是城市规划主管部门实施规划管理最为直接的法律依据。

从全国城市规划工作中存在的问题进行分析，控制性详细规划在编制中调整城市总体规划特别是调整总体规划中的强制性内容具有一定普遍性。按照有关规定，调整城市总体规划强制性内容的，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（《城市规划强制性内容暂行规定》2002年8月29日建设部颁发），这一规定基本上没有得到执行落实。山东省城乡规划条例规定：编制控制性详细规划，不得改变城市、县城、镇总体

体规划。从国家到地方（省主管部门）对此有着不同的看法和认识：一是控制性详细规划调整城市总体规划强制性内容是违规，问题突出，必须查处；二是控制性详细规划调整城市总体规划强制性内容应区别对待，具体情况具体分析。从科学的角度，应坚持实事求是，本人更倾向于后者。

应当允许控制性详细规划对城市总体规划强制性内容予以适当调整，这个裁量权应当是地方政府的。

城市总体规划的主要内容是城市的发展布局，功能分区，用地布局，综合交通体系，禁止、限制和适宜建设的地域范围，各类专项规划等。第一，城市总体规划属于战略层面，其内容、深度的规定有很多是概括性的要求，很多内容做不到具体指导实施、引导和调整城市建设发展的要求，达到这种要求和深度只能是通过控制性详细规划去深化、具体化和实现。第二，由于小比例尺地形图的限制，在城市总体规划中，也难以对各类性质用地边界具体确定，包括总体规划中的强制性内容。城市用地性质（包括用地兼容）、用地边界大都是通过控制性详细规划规划去落实的。第三，在城市总体规划编制中对有些用地性质的划定很少考虑或不考虑用地的产权、改变用地性质的可能性、经济分析等，这就为城市规划的实施留下了变数。从而可以认为，控制性详细规划依城市总体规划进行编制，控制性详细规划对城市总体规划内容进行深化、细化，并予以适当调

必要的调整也是正常的，这是其工作阶段、内容、深度、需求所决定的,这个行政自由裁量权应该和城市规划的事权相对应，应该是地方政府的权力。

要牢牢守住城市规划的“底线”，切实保证城市的公众利益、公共安全和可持续发展。

城市规划编制、实施、管理、督察要牢牢守住 绿线”、“蓝线”、“黄线”、“紫线”等强制性内容这个“底线”，严格落实对城市绿地、河湖水系、基础设施、历史文化遗产、风景名胜资源等敏感地区的空间管制,切实保护好城市不可再生的各类资源，保证城市的成长、运行和供给，维护城市公众利益、公共安全、公平和公正，保证城市按照规划健康可持续发展。

绿线：是指城市规划中确定的山体绿地、公园绿地、滨水绿地、道路绿地、防护绿地、水源地保护区、专用绿地等各类绿地的保护和控制的地域界限。

蓝线：是指城市规划中确定的海、江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界限。

黄线：是指城市规划中确定的对城市发展全局有影响的，必须控制的城市基础设施用地的控制线。城市黄线中内容较多，其中在城市规划建设发展中不确定性因素及可能性较大，需要城市规划对应该且能够控制的一定要控制住，需留下弹性的应该有一定的灵活性。

区、历史优秀建筑，有关文物保护单位的保护范围和界线。

四线”等强制性内容的规定要与不同阶段城市规划内容及深度保持一致，其控制范围、界限要界定清晰并明确建设控制要求。城市总体规划阶段应尽力把“四线”等强制性内容的划定具体化，增强其可操作性，控制性详细规划阶段对“四线”等强制性内容的划定应十分明确、具体。

城市规划的“底线”在不同的城市规划阶段对其内容、深度有不同的要求，应区别对待。牢牢守住城市规划的“底线”，保证城市的公众利益、公共安全和可持续发展的要求必须强化，在城市规划实施管理、城乡规划督察中这个底线必须守住、不能退让，对不符合控制性详细规划擅自侵占强制性内容的违法建设必须严肃依法查处。

《城市规划强制性内容暂行规定》、《城市绿线管理办法》、《城市紫线管理办法》、《城市蓝线管理办法》、《城市黄线管理办法》等部令和规范性文件都是在城乡规划法颁布实施前制定的，应根据城乡规划法的要求和城市规划工作的实际对其进行修订完善，进一步明确城市规划的强制性内容，进一步细化和明确“四线”等强制性内容规定的具体要求，进一步规范城市总体规划强制性内容修改的程序和规定，按照城市规划事权划分的原则，进一步明确国家、地方对城市总体规划强制性内容修改的责任和权限。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：https://d.book118.com/168077125006006050