

2000人注规交流群432529468。欢迎学习交流，仅限注规考试

全国注册城市规划师执业资格考试参考用书之四

城 市 规 划 实 务

(2011年版)

全国城市规划执业制度管理委员会

中国计划出版社

2000人注规交流群432529468。欢迎学习交流，仅限注规考试

图书在版编目 (C I P) 数据

城市规划实务：2011 年版/全国城市规划执业制度

管理委员会编. —北京：中国计划出版社，2011. 6

全国注册城市规划师执业资格考试参考用书

ISBN 978-7-80242-636-8

I. ①城… II. ①全… III. ①城市规划—中国—建筑师—资格考试—自学参考资料 IV. ①TU984. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 085823 号

全国注册城市规划师执业资格考试参考用书之四

城市规划实务

(2011 年版)

全国城市规划执业制度管理委员会



中国计划出版社出版发行

(地址：北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码：100038 电话：63906433 63906381)

世界知识印刷厂印刷

787 × 1092 毫米 1/16 11.25 印张 273 千字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—5000 册



ISBN 978-7-80242-636-8

定价：25.00 元

全国注册城市规划师执业资格

考试参考用书

修编组组长：吕斌

审定组组长：王祖毅

修编组成员：

《城市规划原理》组长：涂英时

(以下按姓氏笔画排序) 文国玮 邓琪 孙施文 何苓 张广汉 张京祥
张晓昕 张播 陈珺 周雄 胡毅 赵文凯
蔡震

《城市规划相关知识》组长：吕斌

(以下按姓氏笔画排序) 冯健 刘宇 李迪华 杨明松 邹哲 孟晓晨
洪昌富 秦国栋 曹广忠 曾坚 曾鹏

《城市规划管理与法规》组长：任致远

(以下按姓氏笔画排序) 刘运琦 张播 赵洪才 耿毓修 曹昌智

《城市规划实务》组长：杨保军

(以下按姓氏笔画排序) 王富海 卢华翔 关丹 张菁 周劲 贺旺
曹珊 靳东晓

审定组成员：(按姓氏笔画排序)

于春普	凤存荣	文国玮	王东	王祖毅	王磐岩
冯容	石晓冬	石楠	叶斌	任致远	吕斌
刘奇志	刘淑英	刘运琦	杨保军	杨惜敏	汪志明
吴建平	陈锋	张晓昕	林坚	武廷海	胡纹
胡毅	赵文凯	赵民	赵洪才	夏士义	涂英时
曹广忠	龚威平	董黎明	潘一玲		

恭喜恭喜！截止 2018 年 1 月 9 日 22:00, 2017 年经纬学员反馈通过 407 人，其中一次性通过四科人数 133 人，尚未反馈人数约 120 人，经纬培训群按最不利原则，通过率 57.1%，预计全国通过率 12-15%，约占全国通过人数的五分之一。

目前知道实务最高分 78 分，法规 86 分，原理 81，相关 87！

真题集、教材、空白试卷等考试书籍购买及培训班报名，请登入：
经纬助考网：www.jingweizk.com (京 ICP 备 16017220 号，清华大学清华园)
淘宝官网：<http://shop116022826.taobao.com>
同济大学国匠城论坛经纬教育专版：<http://bbs.caup.net/thread-htm-fid-433-page-1.html>

经纬注规交流 QQ 群：432529468，与 2000 考友一起交流，有老师答疑解惑



如您购买本册书籍，可凭订单号加入经纬真题讲解答疑 QQ 群：530663056。我们将在线及时回答您对注规考试的疑惑，并提供考试技巧和真题答疑直播课程。

咨询 QQ：3120151324；3253673864,

咨询电话：18511508542

2000人注规交流群432529468。欢迎学习交流，仅限注规考试

前　　言

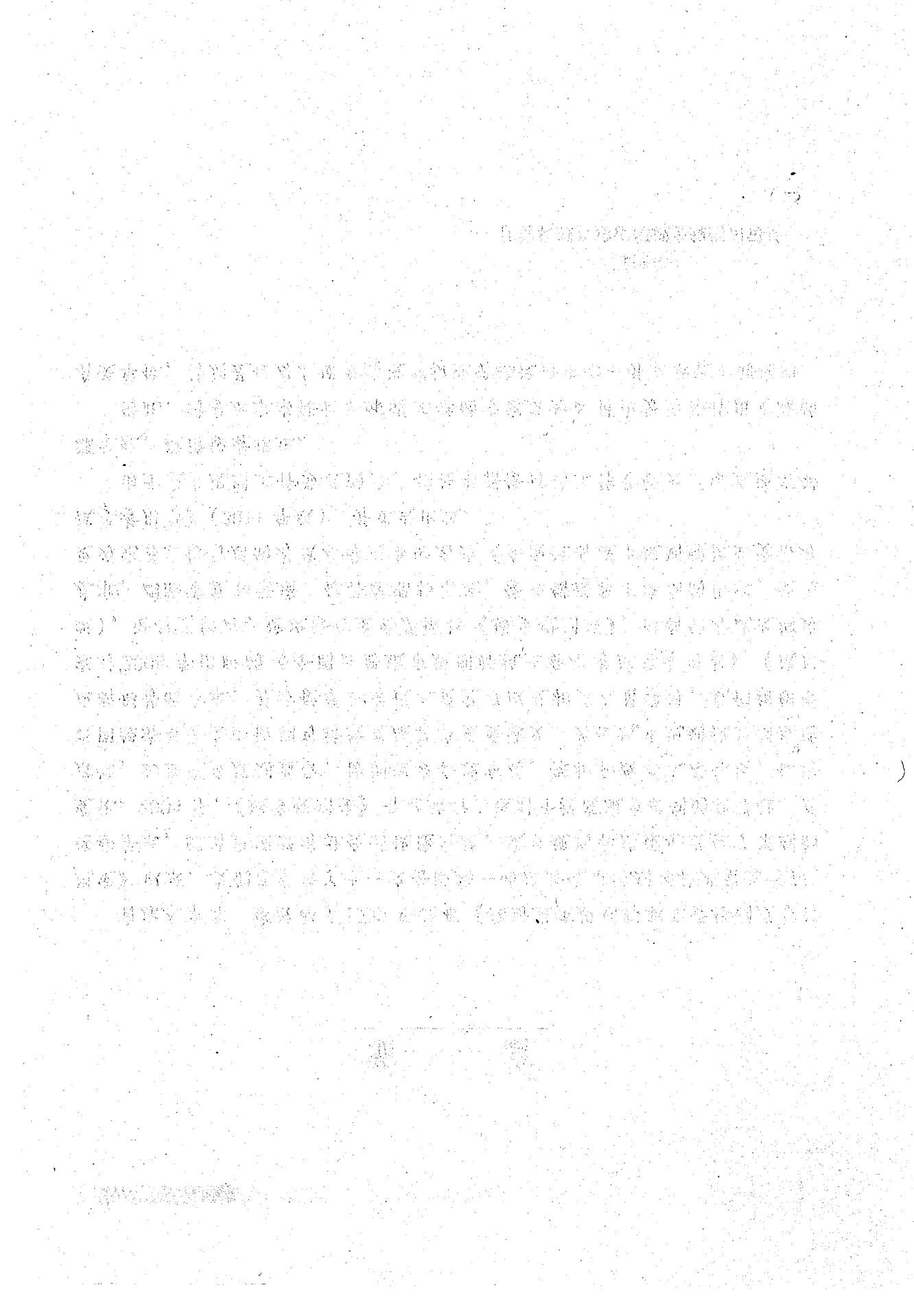
自原人事部、建设部于1999年颁布《注册城市规划师职业资格制度暂行规定》以来，我们已举行了十一次全国统一的注册城市规划师执业资格考试。这些年来，随着我国经济社会的快速发展，城乡规划和建设也发生了深刻的变化。2008年，《城乡规划法》开始施行，这对于提高城乡规划的科学性、严肃性，加强城乡规划监管，协调城乡合理布局，保护和改善人居环境，促进我国经济社会全面协调可持续发展具有重要意义。为使城市规划执业制度适应新形势的要求，并方便参加考试人员复习以及相关人员学习，我们组织专家对2008年出版的《全国注册城市规划师执业资格考试参考用书》（试用版），进行了修订。这次修订主要是依据《城乡规划法》，以新的考试大纲为基准，删除重复和繁琐，弥补疏漏和不足，修正错误和不准确的内容，使之更为完善。修订后的考试参考用书定名为《全国注册城市规划师执业资格考试参考用书》（2011年版），并正式出版。

由于城乡规划工作涉及面广，相关书籍修订的工作量较大，难免还有错漏之处，敬请读者指正。

借此，对参加本书修订和审定工作的专家及为此付出努力并作出贡献的有关单位，特别是住房和城乡建设部执业资格注册中心一并表示衷心的感谢。

孙安军

住房和城乡建设部城乡规划司司长



目 录

第一章 城乡规划的制定和修改	(1)
第一节 城乡规划的编制与审批	
一、城镇体系规划的编制组织和审批	
二、城市规划的组织编制和审批程序	(4)
三、镇规划的组织编制与审批程序	(6)
五、村庄规划的组织编制与审批程序	
六、对编制单位的要求	
第二节 城乡规划编制内容和原则要求	(9)
一、城镇体系规划编制内容和原则要求	(9)
二、城市总体规划编制内容和原则要求	(10)
三、镇总体规划编制内容和原则要求	
四、城市、镇详细规划编制内容和原则要求	
五、乡规划、村庄规划编制内容和原则要求	
第三节 城乡规划的修改	(18)
一、规定对城乡规划实施进行定期评估的目的	
二、修改城乡规划的条件	
三、修改城镇体系规划应当遵循的原则和程序	(20)
四、修改城市总体规划、镇总体规划应当遵循的原则和程序	(21)
五、修改乡规划、村庄规划应当遵守的程序	(22)
六、修改近期建设规划必须遵循的原则和程序	(22)
七、修改详细规划必须遵循的原则和程序	(22)
八、关于因规划修改调整给当事人造成损失的补偿原则	(23)
第四节 城乡规划方案的评析	(23)
一、评析的原则及方法	(23)
二、评析的主要内容及要点	
三、城镇体系规划与城市、镇发展布局方案的评析	
四、城市、镇总体规划方案的评析	(28)
五、乡、村庄规划方案的评析	
六、城市、镇控制性详细规划方案的评析	(34)
七、修建性详细规划方案的评析	(36)
八、建设项目用地规划选址方案的评析	(44)

2 城市规划实务

九、建设项目总平面图的评析	(46)
十、其他专项规划方案的评析（以道路交通规划为例）	

第二章 城乡规划的实施管理 (51)

第一节 城镇规划实施管理 (52)

一、规划实施管理的法律依据和总流程	(52)
二、建设项目选址审批	(53)
三、建设用地规划许可与规划条件	(65)
四、建设项目规划与设计方案审查	(80)
五、建设工程规划许可	(90)
六、建设工程竣工规划验收	(95)

第二节 乡村规划实施管理 (100)

一、总体要求	(100)
二、实施程序	(101)
第三节 城乡规划行政许可的变更	(105)
一、规划条件的变更（建设用地规划许可的变更）	(106)
二、规划与设计方案的变更（建设工程规划许可的变更）	(109)

第三章 城乡规划的监督检查与法律责任 (115)

第一节 城乡规划的监督检查 (115)

一、城乡规划监督检查的权力与方法	(115)
二、城乡规划监督检查的主要内容	(115)

第二节 城乡规划的法律责任 (118)

一、国家机关及其工作人员的责任	(118)
二、城乡规划行政主管部门的责任	(119)
三、建设单位或个人的责任	(119)
四、规划编制单位的责任	(120)

第三节 违法用地、违法建设的界定及查处 (120)

一、违法用地、违法建设的界定	(120)
二、违法用地、违法建设的查处	(121)
三、案例评析	(128)

附录

附录 1 《建设项目选址意见书》样本	(133)
附录 2 《建设用地规划许可证》样本	(135)
附录 3 《建设项目规划条件》样本	
附录 4 《建设工程规划许可证》样本	(139)

附录 5	《乡村建设规划许可证》样本
附录 6	《建设工程规划监督检查登记表》样本 (143)
附录 7	《建设工程竣工规划验收合格证》样本 (148)
附录 8	《××市建设工程规划监督若干规定》 (150)
附录 9	《××市查处违法建设工作程序规定》 (152)
附录 10	《××市××区规划局查处违法建设案的实际运作具体文书操作》 (154)
附录 11	北京市禁止违法建设若干规定（2007 年修订） (164)
附录 12	关于执行《上海市拆除违法建筑若干规定》中若干问题的具体意见 (167)
参考文献	 (169)
后记	 (170)

開會時，總會報告了已經申請的各種獎項，並一一頒發。

19. *Leucosia* *leucostoma* (Linné) (Fig. 14)

據此，我們可以知道，這兩種說法都是不正確的。

這就是說，我們在這裡所說的「社會主義」，是屬於「社會主義」的一個派別，即所謂「社會民主主義」。

第一章 城乡规划的制定和修改

按照《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》），城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。体现了一级政府、一级规划、一级事权的规划编制要求和下位规划不得违法上位规划的原则。城镇体系规划分为全国城镇体系规划和省域城镇体系规划；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（见图 1-1）。

《城乡规划法》第二条 本法所称城乡规划，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。

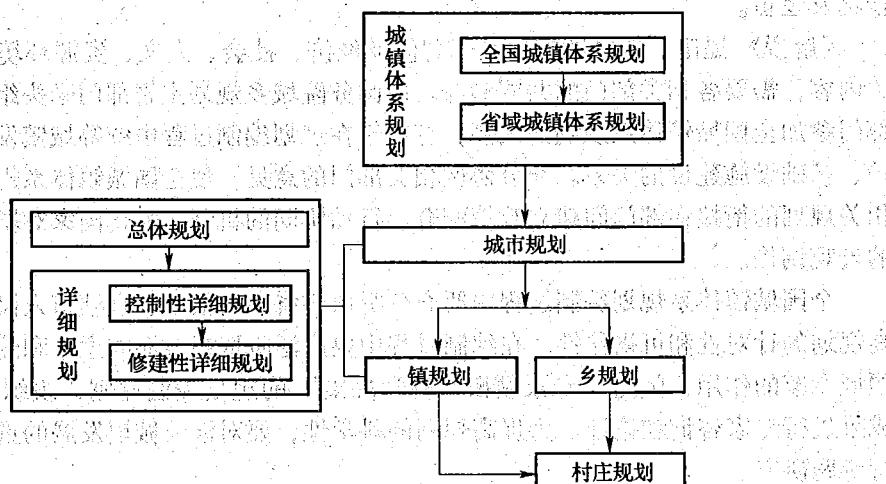


图 1-1 城乡规划体系示意

城乡规划的制定包括编制和审批两个阶段。《城乡规划法》第二章涉及“城乡规划的制定”共 16 条，对城乡规划包括的各类规划的编制和审批程序提出了明确的要求。包括：全国城镇体系规划、省域城镇体系规划的编制和审批程序，城市、镇的总体规划的编制和审批程序，城市、镇的总体规划的内容、强制性内容和期限，城市、镇的控制性详细规划的编制、审批和备案程序及修建性详细规划的编制，乡规划、村庄规划的编制和审批程序，乡规划、村庄规划编制的原则和主要内容，城乡规划编制单位的资质条件，编制城乡规划的标准和基础资料，城乡规划草案的公告、公开征求意见及专家和有关部门审查等。

(见《中华人民共和国城乡规划法解说》^①,以下简称《解说》)。

第一节 城乡规划的编制与审批

一、城镇体系规划的编制组织和审批

1. 全国城镇体系规划的编制组织和审批

根据《城乡规划法》规定,建设部会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划,报国务院审批。

《城乡规划法》第十二条 国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划,用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。

全国城镇体系规划由国务院城乡规划主管部门报国务院审批。

第二十六条 城乡规划报送审批前,组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。

组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见,并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

《解说》提出,全国城镇体系规划涉及经济、社会、人文、资源环境、基础设施等相关内容,需要各相关部门的共同参与。由国务院城乡规划主管部门牵头组织,国务院相关部门参加全国城镇体系规划的编制,有利于在规划编制过程中统筹城市发展与资源环境保护、基础设施建设的关系。充分协调相关部门的意见,使全国城镇体系规划与其他国家级相关规划的衔接在部门间建立政策配合、行动协同的机制,强化国家对城镇化和城镇发展的宏观调控。

全国城镇体系规划编制过程中要充分听取各省、自治区、直辖市人民政府的意见,提高规划的针对性和可操作性。在编制过程中要广泛听取各方面的意见和建议,充分发挥各领域专家的作用,坚持“专家领衔、科学决策”的规划编制原则,组织对规划各阶段的成果进行专家咨询和论证。为提高规划的科学性,要对涉及城镇发展的重大基础性问题进行专题研究。

全国城镇体系规划确定的重点城镇群、城镇群,跨省界城镇发展协调地区,重要江河流域、湖泊地区和海岸带等在提升国家参与国际竞争的能力、协调区域发展和资源保护方面具有重要的战略意义。根据实施全国城镇体系规划的需要,国家可以组织制定上述地区的城镇协调发展规划,组织制定如重要流域和湖泊的区域城镇供水排水规划等,切实发挥

^① 《中华人民共和国城乡规划法解说》一书是由全国人大常委会法制工作委员会经济法室,国务院法制办农业资源环保法制司,住房和城乡建设部城乡规划司、政策法规司组织编写,该书对《城乡规划法》的内容进行了系统解释,涉及城乡规划的制定、实施、修改、监督检查和法律责任等,并对《城乡规划法》的法律条文进行符合立法本意的解说。

本册教材在编写过程中,对于《城乡规划法》条款的解析较多引用了该书,在此向编写者致谢。

全国城镇体系规划指导省域城镇体系规划、城市总体规划编制的法定作用。

2. 省域城镇体系规划的编制组织和审批程序

《城乡规划法》规定，省、自治区人民政府负责组织省域城镇体系规划的编制。省域城镇体系规划由国务院审批，并明确了省域城镇体系规划的报批程序。

《城乡规划法》第十三条 省、自治区人民政府组织编制省域城镇体系规划，报国务院审批。

第十六条 省、自治区人民政府组织编制的省域城镇体系规划，城市、县人民政府组织编制的总体规划，在报上一级人民政府审批前，应当先经本级人民代表大会常务委员会审议，常务委员会组成人员的审议意见交由本级人民政府研究处理。

规划的组织编制机关报送审批省域城镇体系规划、城市总体规划或者镇总体规划，应当将本级人民代表大会常务委员会组成人员或者镇人民代表大会代表的审议意见和根据审议意见修改规划的情况一并报送。

第二十六条 城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。

组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

第二十七条 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划批准前，审批机关应当组织专家和有关部门进行审查。

根据《解说》，城镇体系规划是合理配置和保护利用空间资源，统筹全省、自治区城镇空间布局，综合安排基础设施和公共设施建设，促进省域内各级各类城镇协调发展的综合性规划，是落实省、自治区政府的经济社会发展目标和发展战略，引导城镇化健康发展的重要依据和手段。

《城乡规划法》第十三条规定，省、自治区人民政府负责组织省域城镇体系规划的编制。省、自治区人民政府在组织编制省域城镇体系规划的过程中，要坚持“政府组织、部门合作、专家领衔、科学决策”的规划编制原则，由城乡规划主管部门牵头组织发展改革部门、国土资源管理部门以及交通、环境等相关部门共同编制，并广泛征求各级地方政府和专家的意见。

《城乡规划法》规定省域城镇体系规划由国务院审批，并明确了省域城镇体系规划的报批程序。首先，规划在上报国务院前，须经本级人民代表大会常务委员会审议，审议意见和根据审议意见修改规划的情况应随上报审查的规划一并报送。其次，规划上报国务院后，由国务院授权国务院城乡规划主管部门负责组织相关部门和专家进行审查。为了做好审查工作，国务院城乡规划主管部门将组织专家组在规划上报前先期介入规划编制过程，一方面，依据《全国城镇体系规划》，明确国家对相应地方城镇发展布局的要求；另一方面，依据《城镇体系规划编制审批办法》等部门规章指导地方在编制过程中科学合理地把握规划的内容、深度，按规定的程序做好规划的协调。专家组将在规划的大纲阶段和规划成果阶段，就规划内容和组织工作进展的情况向相应地方政府提出书面审查意见。在国务院审批省域城镇体系规划时，这些意见将作为重要的参考依据。再次，规划编制需有公众参与。省域城镇体系规划报送审批前，组织编制机关应当依法将规划草案予以公告，采

取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

二、城市规划的组织编制和审批程序

1. 城市总体规划的组织编制和审批程序（见图1-2）

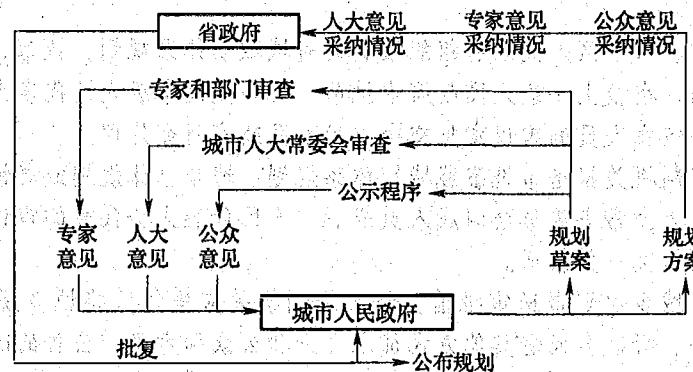


图1-2 城市总体规划编制和审批的一般程序

（根据《城乡规划法》第十四条、第十五条、第十六条、第二十六条、第二十七条）

根据《城乡规划法》规定，城市人民政府负责组织编制城市总体规划。

根据《城乡规划法》规定，城市总体规划采取分级审批，并明确了规划的报批程序。

直辖市的城市总体规划由直辖市人民政府报国务院审批。

省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划，由省、自治区人民政府审查同意后，报国务院审批。

其他城市的总体规划，由城市人民政府报省、自治区人民政府审批。

《城乡规划法》第十四条 城市人民政府组织编制城市总体规划。

直辖市的城市总体规划由直辖市人民政府报国务院审批。省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划，由省、自治区人民政府审查同意后，报国务院审批。其他城市的总体规划，由城市人民政府报省、自治区人民政府审批。

第十五条 县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划，报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批。

第二十六条 城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。

组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

按照《城市规划编制办法》^②，编制城市总体规划的过程中，要坚持“政府组织、专

^② 《城乡规划法》颁布实施后，正在执行的《城市规划编制办法》尚未修改。因此，本册教材编写仍然依据编制办法提到的有关内容，特此说明。

家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的规划编制组织原则，在政府的统一领导下，由城乡规划主管部门牵头组织发展改革部门、国土资源管理部门以及基础设施、生态环境保护等相关部门共同编制。对涉及城市发展目标与空间布局、资源与环境保护、区域与城乡统筹等重大专题的咨询和论证，应当聘请相关领域的资深专家领衔担任专题负责人。要重视发挥专家作用，加强对总体规划纲要、成果等环节的技术把关。在规划修编工作的各个阶段，都要充分征求有关部门和单位的意见。广泛征求公众的意见，推进科学民主决策。要采取多种方式，广泛听取社会各界意见，扩大公众参与程度，增强规划修编工作的公开性和透明度。

《城市规划编制办法》第十二条 城市人民政府提出编制城市总体规划前，应当对现行城市总体规划以及各专项规划的实施情况进行总结，对基础设施的支撑能力和建设条件做出评价；针对存在问题和出现的新情况，从土地、水、能源和环境等城市长期的发展保障出发，依据全国城镇体系规划和省域城镇体系规划，着眼区域统筹和城乡统筹，对城市的定位、发展目标、城市功能和空间布局等战略问题进行前瞻性研究，作为城市总体规划编制的工作基础。

第十三条 城市总体规划应当按照以下程序组织编制：

(一) 按照本办法第十二条规定组织前期研究，在此基础上，按规定提出进行编制工作的报告，经同意后方可组织编制。其中，组织编制直辖市、省会城市、国务院指定市的城市总体规划的，应当向国务院建设主管部门提出报告；组织编制其他市的城市总体规划的，应当向省、自治区建设主管部门提出报告。

(二) 组织编制城市总体规划纲要，按规定提请审查。其中，组织编制直辖市、省会城市、国务院指定市的城市总体规划的，应当报请国务院建设主管部门组织审查；组织编制其他市的城市总体规划的，应当报请省、自治区建设主管部门组织审查。

(三) 依据国务院建设主管部门或者省、自治区建设主管部门提出的审查意见，组织编制城市总体规划成果，按法定程序报请审查和批准。

第十四条 在城市总体规划的编制中，对于涉及资源与环境保护、区域统筹与城乡统筹、城市发展目标与空间布局、城市历史文化遗产保护等重大专题，应当在城市人民政府组织下，由相关领域的专家领衔进行研究。

第十五条 在城市总体规划的编制中，应当在城市人民政府组织下，充分吸取政府有关部门和军事机关的意见。

对于政府有关部门和军事机关提出意见的采纳结果，应当作为城市总体规划报送审批材料的专题组成部分。

第十六条 在城市总体规划报送审批前，城市人民政府应当依法采取有效措施，充分征求社会公众的意见。

2. 城市控制性详细规划的组织编制和审批程序（见图 1-3）

《城乡规划法》规定，城市或县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由城市或县人民政府的城乡规划主管部门组织编制，经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。其他镇的控制性详细规划由镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批。控制性详细规划报送审批前，组织编制机关应当依法将规划草案予以公

6 城市规划实务

告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

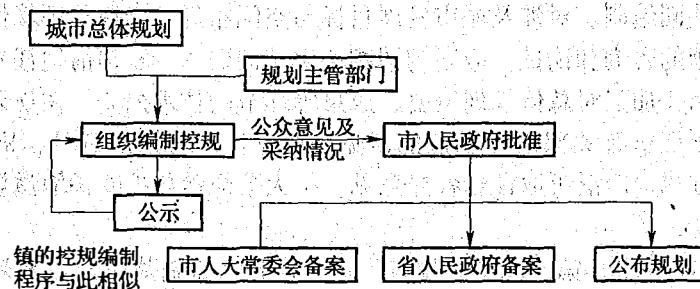


图 1-3 城市控制性详细规划编制和审批的一般程序
(根据《城乡规划法》第十九条、第二十条)

《城乡规划法》第十九条 城市人民政府城乡规划主管部门根据城市总体规划的要求，组织编制城市的控制性详细规划，经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

第二十条 镇人民政府根据镇总体规划的要求，组织编制镇的控制性详细规划，报上一级人民政府审批。县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由县人民政府城乡规划主管部门根据镇总体规划的要求组织编制，经县人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

控制性详细规划是城市规划、镇规划实施管理的最直接法律依据，是国有土地使用权出让、开发和建设管理的法定前置条件。依法制定和实施控制性详细规划，是城市、镇政府的职责，是城乡规划主管部门一项重要的日常法定工作，任何地方不得以任何理由拖延或拒绝编制控制性详细规划。控制性详细规划一经批准，就对社会具有广泛约束力，城乡规划部门必须严格按规划实施管理，建设单位必须严格按规划实施建设，各相关利益群体必须服从规划管理。任何单位和个人不经法定程序，不得随意修改经批准的控制性详细规划。

3. 城市修建性详细规划的审定

《城乡规划法》规定，城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府可以组织编制重要地块的修建性详细规划。这就是说，只有城市、镇的重要地段（如历史文化街区、景观风貌区、中心区、交通枢纽等）可以由政府组织编制，其他地区的修建性详细规划组织编制主体是建设单位。各类修建性详细规划由城市、县人民政府城乡规划主管部门依法负责审定。

《城乡规划法》第二十一条 城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府可以组织编制重要地块的修建性详细规划。修建性详细规划应当符合控制性详细规划。

三、镇规划的组织编制与审批程序

县人民政府所在地的镇由县人民政府直接组织编制。其他镇的总体规划工作则由镇人民政府组织编制。

县人民政府所在地镇的总体规划（包括县域村镇体系规划和县城区规划）由县人民政府报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府报上一级人民政

府审批。

县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由县人民政府城乡规划主管部门报县人民政府审批，经批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。其他镇的控制性详细规划由镇人民政府报上一级人民政府审批。

县人民政府所在地镇的重要地块的修建性详细规划由县人民政府城乡规划主管部门报县人民政府审批。其他镇的重要地块的修建性详细规划由镇人民政府报上一级人民政府审批。县人民政府所在地镇的非重要地块修建性详细规划由建设单位报县人民政府城乡规划主管部门审批。其他镇的非重要地块修建性详细规划由建设单位报上一级人民政府城乡规划主管部门审批。

为保证规划的公平、公开和公正，维护公众的利益，镇规划在报送审批前，组织编制机关应当依法将规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于30日。组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

镇总体规划在报上级人民政府审批前，应当先经本级人民代表大会审议，审议意见和根据审议意见的修改情况应与规划成果一并报送审批。镇总体规划批准前，审批机关应当组织专家和有关部门进行审查。

《城乡规划法》第十五条 县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划，报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批。

第十六条 省、自治区人民政府组织编制的省域城镇体系规划，城市、县人民政府组织编制的总体规划，在报上一级人民政府审批前，应当先经本级人民代表大会常务委员会审议，常务委员会组成人员的审议意见交由本级人民政府研究处理。

镇人民政府组织编制的镇总体规划，在报上一级人民政府审批前，应当先经镇人民代表大会审议，代表的审议意见交由本级人民政府研究处理。

规划的组织编制机关报送审批省域城镇体系规划、城市总体规划或者镇总体规划，应当将本级人民代表大会常务委员会组成人员或者镇人民代表大会代表的审议意见和根据审议意见修改规划的情况一并报送。

第二十条 镇人民政府根据镇总体规划的要求，组织编制镇的控制性详细规划，报上一级人民政府审批。县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由县人民政府城乡规划主管部门根据镇总体规划的要求组织编制，经县人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

第二十六条 城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。

组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

第二十七条 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划批准前，审批机关应当组织专家和有关部门进行审查。

四、乡规划的编制组织与审批程序

乡规划由乡人民政府组织编制。乡规划在报送审批前应当依法将规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于30日。组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

乡规划应当由乡人民政府先经本级人民代表大会审议，然后将审议意见和根据审议意见的修改情况与规划成果一并报送县级人民政府审批。

五、村庄规划的组织编制与审批程序

村庄规划应以行政村为单位，由所在地的镇或乡人民政府组织编制。

根据我国现在实行的村民自治体制，村庄规划成果完成后，必须要经村民会议或者村民代表会议讨论同意后，方可由所在地的镇或乡人民政府报县级人民政府审批。

为了保证规划的可操作性，规划编制人员在进行现状调查、取得相关基础资料后，采取座谈、走访等多种方式征求村民的意见。村庄规划应进行多方案比较并向村民公示。县级城乡规划行政主管部门应组织专家和相关部门对村庄规划方案进行技术审查。

《城乡规划法》第二十二条 乡、镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划，报上一级人民政府审批。村庄规划在报送审批前，应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意。

第二十六条 城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。

组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

六、对编制单位的要求

《城乡规划法》明确提出了对城乡规划编制单位的资质要求。《城乡规划法》第二十四条规定，城乡规划组织编制机关应当委托具有相应资质等级的单位承担城乡规划的具体编制工作。从事城乡规划编制工作应当具备法定条件，并经国务院城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府城乡规划主管部门依法审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在资质等级许可的范围内从事城乡规划编制工作。这是首次以法律形式对各级政府及其职能部门依法组织城乡规划编制工作和城乡规划设计研究单位合法从事城乡规划编制工作提出了明确的要求。各级政府及其职能部门在委托城乡规划编制任务时必须寻找具有相应资质等级的单位，从事城乡规划编制工作的单位必须符合条件并取得相应等级的资质证书。

《城乡规划法》还提出了城乡规划编制单位资质要求的必要性。20世纪80年代，城乡规划编制单位普遍开始实行技术经济责任制，城乡规划设计人员的积极性被调动起来，工作取得了很大进展。随着规划体制改革的深入，规划设计市场化取向加大，城乡规划编

制领域开始出现一些新问题：产生了牺牲城市的全局利益和社会公众利益而片面迁就委托方不合理要求的现象；产生了压价竞争，随意转包规划任务等种种不规范行为，造成规划编制成果质量下降，危害了城乡规划行业的健康发展。编制城乡规划有自身的特点和要求，在我国目前的城乡规划管理体制下，规划编制单位面对的是各级政府或城乡规划主管部门，应当抱有对国家、对社会、对人民负责的态度，认真做好规划设计研究工作。通过资格管理，确保规划编制单位具备必要的素质，是保证城乡规划编制工作的科学性和严肃性，保证各级政府依法实施规划的重要条件。

此外，在从事城乡规划编制工作应具备的条件中还新增加了一项内容，要求具有规定数量的注册规划师，以法律形式明确规定，注册规划师是规划编制单位的重要技术骨干，是取得规划编制资质的必备条件。住房和城乡建设部将在修订《城市规划编制单位资质管理规定》（建设部84号令）时，具体规定甲、乙、丙级规划资质单位须配备相应注册规划师的数量。

《城乡规划法》第二十四条 城乡规划组织编制机关应当委托具有相应资质等级的单位承担城乡规划的具体编制工作。

从事城乡规划编制工作应当具备下列条件，并经国务院城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府城乡规划主管部门依法审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可从事资质等级许可的范围内从事城乡规划编制工作：

- (一) 有法人资格；
- (二) 有规定数量的经国务院城乡规划主管部门注册的规划师；
- (三) 有规定数量的相关专业技术人员；
- (四) 有相应的技术装备；
- (五) 有健全的技术、质量、财务管理制度。

规划师执业资格管理办法，由国务院城乡规划主管部门会同国务院人事行政部门制定。

编制城乡规划必须遵守国家有关标准。

第二十五条 编制城乡规划，应当具备国家规定的勘察、测绘、气象、地震、水文、环境等基础资料。

县级以上地方人民政府有关主管部门应当根据编制城乡规划的需要，及时提供有关基础资料。

第二节 城乡规划编制内容和原则要求

一、城镇体系规划编制内容和原则要求

《城乡规划法》从引导城镇化健康发展的目标出发，按照城乡统筹的原则，明确了与政府事权相对应的城镇体系规划层次。《城乡规划法》规定，要制定全国城镇体系规划和省域城镇体系规划，其主要目的，一是从区域整体出发，统筹考虑城镇与乡村的协调发展，明确城镇的职能分工，引导各类城镇的合理布局和协调发展；二是统筹安排和合理布局区域基础设施，避免重复建设，实现基础设施的区域共享和有效利用；三是限制不符合

10 城市规划实务

区域整体利益和长远利益的开发活动，保护资源，保护环境。同时，《城乡规划法》第十八条规定，乡规划还应当包括本行政区域内的村庄发展布局。

全国城镇体系规划的重点是确定国家城市发展方针政策，组织全国城镇空间结构以分类指导各省（自治区）的城镇体系规划。

省域（或自治区）城镇体系规划的重点是明确适合当地特点的城市化发展模式，确定发展重点，安排和协调省域（或自治区）基础设施建设，对重点城市发展的职能、向和规模提出指导性规划。

二、城市总体规划编制内容和原则要求

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。经法定程序批准的城市总体规划文件，是编制近期建设规划、详细规划、专项规划和实施城市规划行政管理的法定依据。各类涉及城乡发展和建设的行业发展规划，都应符合城市总体规划的要求。

按照《城市规划编制办法》，城市总体规划编制内容应该包括纲要和成果两个阶段，并分为市域城镇体系规划和中心城区规划两个层次。

《解说》对城市总体规划提出如下工作内容：

1. 城市总体规划的主要内容

(1) 城市总体规划的主要任务。根据城市经济社会发展需求和人口、资源情况和环境承载能力，合理确定城市的性质、规模；综合确定土地、水、能源等各类资源的使用标准和控制指标，节约和集约利用资源；

安排城乡各类建设用地；合理配置城乡各项基础设施和公共服务设施，完善城市功能；贯彻公交优先原则，提升城市综合交通服务水平；健全城市综合防灾体系，保证城市安全；保护自然生态环境和整体景观风貌，突出城市特色；保护历史文化资源，延续城市历史文脉；合理确定分阶段发展方向、目标、重点和时序，促进城市健康有序发展。城市总体规划一般分为市域城镇体系规划和中心城区规划两个层次。此外，编制城市总体规划成果前，首先要编制城市总体规划纲要。

(2) 城市总体规划纲要的主要任务。依据国民经济和社会发展规划、国土规划、省域城镇体系规划，结合当地实际以及城市发展建设面临的主要问题与任务，明确总体指导思想、原则和目标，确定城市在全国或区域经济社会发展格局中的地位和主要职能，城市空间发展主要方向和总体布局，水、土地、能源等战略性资源的保障等重大原则问题。

(3) 市域城镇体系规划的主要内容。提出市域城乡统筹的发展战略；确定生态环境、土地和水资源、能源、自然和历史文化遗产等方面的保护与利用的综合目标和要求，提出空间管制原则和措施；确定市域交通发展策略；原则确定市域交通、通讯、能源、供水、排水、防洪、垃圾处理等重大基础设施，重要社会服务设施的布局；根据城市建设、发展和资源管理的需要划定城市规划区，城市规划区的范围应当位于城市的行政管辖范围内；提出实施规划的措施和有关建议。

(4) 中心城区规划的主要内容。分析确定城市性质、职能和发展目标，预测城市人

口规模；划定禁建区、限建区、适建区，并制定空间管制措施；确定建设用地规模，划定建设用地范围，确定建设用地的空间布局；提出主要公共服务设施的布局；确定住房建设标准和居住用地布局，重点确定经济适用房、普通商品住房等满足中低收入人群住房需求的居住用地布局及标准；确定绿地系统的发展目标及总体布局，划定绿地的保护范围（绿线），划定河湖水面的保护范围（蓝线）；确定历史文化保护及地方传统特色保护的内容和要求；确定交通发展战略和城市公共交通的总体布局，落实公交优先政策，确定主要对外交通设施和主要道路交通设施布局；确定供水、排水、供电、电信、燃气、供热、环卫发展目标及重大设施总体布局；确定生态环境保护与建设目标，提出污染控制与治理措施；确定综合防灾与公共安全保障体系，提出防洪、消防、人防、抗震、地质灾害防护等规划原则和建设方针；提出地下空间开发利用的原则和建设方针；确定城市空间发展时序，提出规划实施步骤、措施和政策建议。

规划中涉及规划区范围、规划区建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护、防灾减灾等内容应作为规划的强制性内容。

2. 城市总体规划中专项规划的制定

城市总体规划涉及城市发展和建设的方方面面，很多行业和部门的规划都要作为一个专项内容纳入城市总体规划进行统筹。

城市总体规划的专项规划主要包括综合交通、环境保护、商业网点、医疗卫生、绿地系统、河湖水系、历史文化名城保护、地下空间、基础设施、综合防灾等。在城市总体规划文本、图纸和说明书中，要根据城市发展建设的需要，根据城市空间布局的整体要求，提出城市综合交通、商业网点、医疗卫生、绿地系统、河湖水系、地下空间、基础设施、综合防灾等的发展目标、空间布局和相关控制指标等内容，提出生态资源环境保护和历史文化遗产保护的目标、指标和对策措施。各专项规划的编制必须与城市总体规划的编制同步进行，严格按照总体规划的内容要求开展工作，并将各专项规划的主要内容纳入城市总体规划的文本、图纸和说明书，作为城市总体规划的一部分一并审批。同时，各有关行业主管部门，可以依据城市总体规划和分区规划、详细规划，单独编制有关专项规划，将城市总体规划的要求进一步细化落实。

《城市规划编制办法》第二十八条 城市总体规划的期限一般为二十年，同时可以对城市远景发展的空间布局提出设想。

确定城市总体规划具体期限，应当符合国家有关政策的要求。

第二十九条 总体规划纲要应当包括下列内容：

(一) 市域城镇体系规划纲要，内容包括：提出市域城乡统筹发展战略；确定生态环境、土地和水资源、能源、自然和历史文化遗产保护等方面的综合目标和保护要求，提出空间管制原则；预测市域总人口及城镇化水平，确定各城镇人口规模、分工、空间布局方案和建设标准；原则确定市域交通发展策略。

(二) 提出城市规划区范围。

(三) 分析城市职能、提出城市性质和发展目标。

(四) 提出禁建区、限建区、适建区范围。

(五) 预测城市人口规模。

12 城市规划实务

(六) 研究中心城区空间增长边界，提出建设用地规模和建设用地范围。

(七) 提出交通发展战略及主要对外交通设施布局原则。

(八) 提出重大基础设施和公共服务设施的发展目标。

(九) 提出建立综合防灾体系的原则和建设方针。

第三十条 市域城镇体系规划应当包括下列内容：

(一) 提出市域城乡统筹的发展战略。其中位于人口、经济、建设高度聚集的城镇密集地区的中心城市，应当根据需要，提出与相邻行政区域在空间发展布局、重大基础设施和公共服务设施建设、生态环境保护、城乡统筹发展等方面进行协调的建议。

(二) 确定生态环境、土地和水资源、能源、自然和历史文化遗产等方面的保护与利用的综合目标和要求，提出空间管制原则和措施。

(三) 预测市域总人口及城镇化水平，确定各城镇人口规模、职能分工、空间布局和建设标准。

(四) 提出重点城镇的发展定位、用地规模和建设用地控制范围。

(五) 确定市域交通发展策略；原则确定市域交通、通讯、能源、供水、排水、防洪、垃圾处理等重大基础设施，重要社会服务设施，危险品生产储存设施的布局。

(六) 根据城市建设、发展和资源管理的需要划定城市规划区。城市规划区的范围应当位于城市的行政管辖范围内。

(七) 提出实施规划的措施和有关建议。

第三十一条 中心城区规划应当包括下列内容：

(一) 分析确定城市性质、职能和发展目标。

(二) 预测城市人口规模。

(三) 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) 确定村镇发展与控制的原则和措施；确定需要发展、限制发展和不再保留的村庄，提出村镇建设控制标准。

(五) 安排建设用地、农业用地、生态用地和其他用地。

(六) 研究中心城区空间增长边界，确定建设用地规模，划定建设用地范围。

(七) 确定建设用地的空间布局，提出土地使用强度管制区划和相应的控制指标（建筑密度、建筑高度、容积率、人口容量等）。

(八) 确定市级和区级中心的位置和规模，提出主要的公共服务设施的布局。

(九) 确定交通发展战略和城市公共交通的总体布局，落实公交优先政策，确定主要对外交通设施和主要道路交通设施布局。

(十) 确定绿地系统的发展目标及总体布局，划定各种功能绿地的保护范围（绿线），划定河湖水面的保护范围（蓝线），确定岸线使用原则。

(十一) 确定历史文化保护及地方传统特色保护的内容和要求，划定历史文化街区、历史建筑保护范围（紫线），确定各级文物保护单位的范围；研究确定特色风貌保护重点区域及保护措施。

(十二) 研究住房需求，确定住房政策、建设标准和居住用地布局；重点确定经济适用房、普通商品住房等满足中低收入人群住房需求的居住用地布局及标准。

(十三) 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。

(十四) 确定生态环境保护与建设目标, 提出污染控制与治理措施。

(十五) 确定综合防灾与公共安全保障体系, 提出防洪、消防、人防、抗震、地质灾害防护等规划原则和建设方针。

(十六) 划定旧区范围, 确定旧区有机更新的原则和方法, 提出改善旧区生产、生活环境的标准和要求。

(十七) 提出地下空间开发利用的原则和建设方针。

(十八) 确定空间发展时序, 提出规划实施步骤、措施和政策建议。

第三十二条 城市总体规划的强制性内容包括:

(一) 城市规划区范围。

(二) 市域内应当控制开发的地域。包括: 基本农田保护区, 风景名胜区, 湿地、水源保护区等生态敏感区, 地下矿产资源分布地区。

(三) 城市建设用地。包括: 规划期限内城市建设用地的发展规模, 土地使用强度管制区划和相应的控制指标(建设用地面积、容积率、人口容量等); 城市各类绿地的具体布局; 城市地下空间开发布局。

(四) 城市基础设施和公共服务设施。包括: 城市干道系统网络、城市轨道交通网络、交通枢纽布局; 城市水源地及其保护区范围和其他重大市政基础设施; 文化、教育、卫生、体育等方面主要公共服务设施的布局。

(五) 城市历史文化遗产保护。包括: 历史文化保护的具体控制指标和规定; 历史文化街区、历史建筑、重要地下文物埋藏区的具体位置和界线。

(六) 生态环境保护与建设目标, 污染控制与治理措施。

(七) 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。

第三十三条 总体规划纲要成果包括纲要文本、说明、相应的图纸和研究报告。

城市总体规划的成果应当包括规划文本、图纸及附件(说明、研究报告和基础资料等)。在规划文本中应当明确表述规划的强制性内容。

第三十四条 城市总体规划应当明确综合交通、环境保护、商业网点、医疗卫生、绿地系统、河湖水系、历史文化名城保护、地下空间、基础设施、综合防灾等专项规划的原则。

编制各类专项规划, 应当依据城市总体规划。

三、镇总体规划编制内容和原则要求

根据《城乡规划法》, 镇规划包含县人民政府所在地镇的规划和其他镇的规划。《解说》对镇总体规划的工作内容进行了如下阐述:

1. 关于县人民政府所在地镇总体规划的内容

县人民政府所在地镇对全县经济、社会以及各项事业的建设发展具有统领作用, 其性质职能、机构设置和发展要求都与其他镇不同, 为充分发挥其对促进县域经济发展、统筹城乡建设、加快区域城镇化进程的突出作用, 县人民政府所在地镇的总体规划应按照省(自治区、直辖市)域城镇体系规划以及所在市的城市总体规划提出的要求, 对县域镇、

乡和所辖村庄的合理发展与空间布局、基础设施和社会公共服务设施的配置等内容提出引导和调控措施。县人民政府所在地镇的总体规划包括县域村镇体系和县城区两层规划内容。

(1) 县域村镇体系规划主要内容包括：综合评价县域的发展条件；制定县域城乡统筹发展战略；确定县域产业发展空间布局；预测县域人口规模，确定城镇化战略；划定县域空间管制分区，确定空间管制策略；确定县域镇村体系布局，明确重点发展的中心镇；制定重点城镇与重点区域的发展策略；划定必须制定规划的乡和村庄的区域，确定村庄布局基本原则和分类管理策略；统筹配置区域基础设施和社会公共服务设施，制定包括交通、给水、排水、电力、邮政通信、教科文卫、历史文化资源保护、环境保护、防灾减灾、防疫等专项规划。

(2) 县城区规划主要内容包括：分析确定县城性质、职能和发展目标，预测县城人口规模划定规划区、确定县城建设用地规模；划定禁止建设区、限制建设区和适宜建设区，制定空间管制措施；确定各类用地的空间布局；确定绿地系统、河湖水系、历史文化、地方传统特色等的保护内容、要求，划定各类保护范围，提出保护措施；确定交通、给水、排水、供电、邮政、通信、燃气、供热等基础设施和公共服务设施的建设目标和总体布局；确定综合防灾和公共安全保障体系的规划原则、建设方针和措施；确定空间发展时序，提出规划实施步骤、措施和政策建议。

规划中涉及规划区范围、规划区建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护、防灾减灾等内容应作为规划的强制性内容。

2. 其他镇规划的层次和内容

其他镇的规划分为镇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。

镇总体规划包括镇域规划和镇区规划两个层次。

(1) 镇域规划主要内容包括：提出镇的发展战略和发展目标，确定镇域产业发展空间布局；预测镇域人口规模；明确规划强制性内容，划定镇域空间管制分区，确定空间管制要求；确定镇区性质、职能及规模，明确镇区建设用地标准与规划区范围；确定镇村体系布局，统筹配置基础设施和公共设施；提出实施规划的措施和有关建议。

(2) 镇区规划主要内容包括：确定规划区内各类用地布局；确定规划区内道路网络，对规划区内的基础设施和公共服务设施进行规划安排；建立环境卫生系统和综合防灾减灾防疫系统；确定规划区内生态环境保护与优化目标，提出污染控制与治理措施；划定河、湖、库、渠和湿地等地表水体保护和控制范围；确定历史文物保护及地方传统特色保护的内容及要求。

规划中涉及规划区范围、规划区建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护、防灾减灾等内容应作为规划的强制性内容。

镇总体规划的成果应包括规划文本、图纸及附件（说明和基础资料汇编等），规划文本中应明确表示强制性内容。

四、城市、镇详细规划编制内容和原则要求

根据《解说》，编制详细规划是以城市总体规划、镇总体规划为依据，对一定时期内城镇局部地区的土地利用、空间环境和各项建设用地指标作出具体安排。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。

其中，控制性详细规划是引导和控制城镇建设发展最直接的法定依据，是具体落实城市、镇总体规划各项战略部署、原则要求和规划内容的关键环节。

制定控制性详细规划应当注意的问题包括：

第一，要保证工作的及时、到位。城市、镇人民政府必须坚决按照法律规定的“先规划后建设”的重要原则，高度重视控制性详细规划的制定工作，保证控制性详细规划编制人力、财力的投入，高效、高质量地编制控制性详细规划，保证规划在城镇发展建设中的先导和统筹作用，切实做到以依法定程序批准的控制性详细规划指导土地的划拨、出让和开发建设，保证城镇建设健康有序进行。

第二，要保证控制性详细规划在空间范围上的有效覆盖，根据各阶段城镇旧城改造和新区开发的重点，分片区、分阶段推进控制性详细规划的编制工作。要保证控制性详细规划超前覆盖到城镇发展所使用的每一块建设用地，注意优先开展近期建设规划涉及地块的规划编制工作；同时也应当注意，一方面，实现规划的适度超前是必要的；另一方面，由于法律对控制性详细规划的修改作出了十分严格的规定，如果过于简单地强调控制性详细规划的“全覆盖”，对远期发展的建设用地的控制性规定可能会出现针对性差而又不易修改的问题。

第三，要保证工作程序中每一个环节的深度要求。编制工作要在全面、深入研究和分析的基础上进行，要注意与近期建设规划、国民经济和社会发展五年规划相衔接，要深入理解和把握城市、镇总体规划的有关内容要求，深入分析和研究编制控制性详细规划的地块与城镇整体在环境、容量、景观、相邻关系等方面协调，科学确定各项控制指标和建设要求，以科学的规划保证规划的权威性和严肃性。

第四，要加强控制性详细规划制定和实施过程中的公众参与。《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）已于2007年10月1日开始实施，其中加强了对私人和集体产权的保护。控制性详细规划作为城镇政府直接调控城镇建设的公共政策，必须通过公示和公告，广泛征求各方意见，促进规划的实施，保证各利益团体的合法产权。

第五，加强控制性详细规划对土地出让和开发建设的综合调控。必须明确：国有土地使用权的出让必须在控制性详细规划的指导下进行，没有经法定程序批准的控制性详细规划，该地块的国有土地使用权不得出让；国有土地使用权出让前，必须由城乡规划主管部门依据控制性详细规划提出规划设计条件，并纳入土地出让合同，否则土地出让合同无效；土地出让后的开发建设过程中，建设主体和任何部门，不经法定程序，不得随意修改规划设计条件中的任何控制指标。

对于当前要进行建设的地区，应当编制修建性详细规划。修建性详细规划的主要任务是依据控制性详细规划确定的指标，编制具体的、操作性的规划，作为各项建筑和工程设施设计和施工的依据。

《城市规划编制办法》也对控制性详细规划和修建性详细规划的编制内容提出了明确的要求。

《城市规划编制办法》第四十一条 控制性详细规划应当包括下列内容：

(一) 确定规划范围内不同性质用地的界线，确定各类用地内适建、不适宜或者有条件地允许建设的建筑类型。

(二) 确定各地块建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标；确定公共设施配套要求、交通出入口方位、停车泊位、建筑后退红线距离等要求。

(三) 提出各地块的建筑体量、体型、色彩等城市设计指导原则。

(四) 根据交通需求分析，确定地块出入口位置、停车泊位、公共交通场站用地范围和站点位置、步行交通以及其他交通设施。规定各级道路的红线、断面、交叉口形式及渠化措施、控制点坐标和标高。

(五) 根据规划建设容量，确定市政工程管线位置、管径和工程设施的用地界线，进行管线综合。确定地下空间开发利用具体要求。

(六) 制定相应的土地使用与建筑管理规定。

第四十二条 控制性详细规划确定的各地块的主要用途、建筑密度、建筑高度、容积率、绿地率、基础设施和公共服务设施配套规定应当作为强制性内容。

第四十三条 修建性详细规划应当包括下列内容：

(一) 建设条件分析及综合技术经济论证。

(二) 建筑、道路和绿地等的空间布局和景观规划设计，布置总平面图。

(三) 对住宅、医院、学校和托幼等建筑进行日照分析。

(四) 根据交通影响分析，提出交通组织方案和设计。

(五) 市政工程管线规划设计和管线综合。

(六) 坚向规划设计。

(七) 估算工程量、拆迁量和总造价，分析投资效益。

第四十四条 控制性详细规划成果应当包括规划文本、图件和附件。图件由图纸和图则两部分组成，规划说明、基础资料和研究报告收入附件。

修建性详细规划成果应当包括规则说明书、图纸。

五、乡规划、村庄规划编制内容和原则要求

《解说》提出，乡人民政府是我国农村地区的基层政权组织。村庄是农村居民生活和生产的聚居点。近年来，随着各地贯彻落实党中央、国务院提出的一系列解决“三农”问题的政策措施，农民收入实现了较快增长，农民的生活方式发生了变化。但与实现全面建设小康社会的目标相比，农村各项事业的发展还存在着较大差距，农民的生活质量不高，乡村各项设施建设依然落后。

乡规划和村庄规划是做好农村地区各项建设工作的先导和基础，是各项建设管理工作的基本依据，对改变农村落后面貌，加强农村地区生产生活服务设施、公益事业等各项建设，推进社会主义新农村建设具有重大意义。《城乡规划法》明确了乡规划和村庄规划的编制组织、编制内容、编制程序等，确立了乡规划和村庄规划的法律地位。

制定乡和村庄规划，要充分考虑农民的生产方式、生活方式和居住方式对规划的要求，合理确定乡和村庄的发展目标与实施措施，节约和集约利用资源，保护生态环境，促进城乡可持续发展。

制定和实施乡和村庄规划，应当以服务农业、农村和农民为基本目标，坚持因地制宜、循序渐进、统筹兼顾、协调发展的基本原则。一是从农村实际出发，尊重农民意愿，科学引导，体现地方和农村特色；二是坚持以促进生产发展、服务农业为出发点，处理好社会主义新农村建设与工业化、城镇化快速发展之间的关系，加快农业产业化发展，改善农民生活质量与水平；三是加强农村基础设施、生产生活服务设施建设以及公益事业建设的引导与管理；四是贯彻“节水、节地、节能、节材”的建设要求，保护耕地与自然资源，促进广大乡村地区的可持续发展。

乡规划包括乡域规划和乡驻地规划。

1. 乡域规划的主要内容

提出乡产业发展目标，落实相关生产设施、生活服务设施以及公益事业等各项建设的空间布局；落实规划期内各阶段人口规模与人口分布情况；确定乡的职能及规模，明确乡政府驻地的规划建设用地标准与规划区范围；确定中心村、基层村的层次与等级，提出村庄集约建设的分阶段目标及实施方案；统筹配置各项公共设施、道路和各项公用工程设施，制定各专项规划，并提出自然和历史文化保护、防灾减灾、防疫等要求；提出实施规划的措施和有关建议，明确规划强制性内容。

2. 乡驻地规划的主要内容

确定规划区内各类用地布局，提出道路网络建设与控制要求；建立环境卫生系统和综合防灾减灾防疫系统；确定规划区内生态环境保护与优化目标，划定主要水体保护和控制范围；确定历史文化保护及地方传统特色保护的内容及要求，划定历史文化街区、历史建筑保护范围，确定各级文物保护单位、特色风貌保护重点区域范围及保护措施；规划建设容量，确定公用工程管线位置、管径和工程设施的用地界线，进行管线综合。

3. 村庄规划的主要内容

编制村庄规划，首先要依据经过法定程序批准的镇总体规划或乡总体规划，同时也要充分考虑所在村庄的实际情况，在此基础上，对村庄的各项建设作出具体安排。

主要内容包括：安排村庄内的农业生产用地布局及其配套服务的各项设施；确定村庄居住、公共设施、道路、工程设施等用地布局；确定村庄内的给水、排水、供电等工程设施及其管线走向、敷设方式；确定垃圾分类及转运方式，明确垃圾收集点、公厕等环境卫生设施的分布、规模；确定防灾减灾、防疫设施的分布和规模；对村庄分期建设时序进行安排，并对近期建设的工程量、总造价、投资效益等进行估算和分析。

在一些经济较为发达和规模较大的村庄，也可以根据村庄发展建设的实际需要，组织编制专项规划。

第三节 城乡规划的修改

《解说》对《城乡规划法》新增加的“城乡规划的修改”一章进行了专门的解释。提出设置这部分的内容的目的就是从法律上明确严格的规划修改制度，防止随意修改法定规划的问题。

在《城乡规划法》的“城乡规划的修改”一章中，规定了修改规划的前提条件和审批、备案等法定程序；确定了因规划修改给有关当事人合法利益造成损失的补偿原则；明确了未按法定程序随意修改规划的有关人民政府和相关责任人的法律责任。完善关于规划修改的法律制度，对于保障规划的严肃性、权威性和科学性，确保法定规划严格依法执行，具有十分重要的意义。同时，关于规划修改中征求利害关系人意见的规定，修改规划造成当事人损失给予补偿的规定，符合《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）和《物权法》的相关要求，体现了以人为本的精神。

一、规定对城乡规划实施进行定期评估的目的

城乡规划是政府指导和调控城乡建设发展的基本手段之一，也是政府在一定时期内履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能的重要依据。城乡规划一经批准，即具有法律效力，必须严格遵守和执行。一方面，在城乡规划实施期间，需要结合当地经济社会发展的情况，定期对规划目标实现的情况进行跟踪评估，及时监督规划的执行情况，及时调整规划实施的保障措施，提高规划实施的严肃性；另一方面，对城乡规划进行全面、科学的评估，也有利于及时研究规划实施中出现的新问题，及时总结和发现城乡规划的优点和不足，为继续贯彻实施规划或者对其进行修改提供可靠的依据，提高规划实施的科学性，从而避免一些地方政府及其领导人违反法定程序，随意干预和变更规划。因此，《城乡规划法》第四十六条规定，省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关，应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估。

《城乡规划法》对城乡规划的实施进行定期评估有以下规定：一是明确了规划评估的范围，省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划应当依法定期进行评估；二是对规划评估的方式作了规定，要求省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关，应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见；三是对规划评估结果的处置作了规定，要求省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关应当分别向本级人民代表大会及其常务委员会、镇人民代表大会和原审批机关提出评估报告并附具征求公众意见的情况。

对城乡规划实施进行定期评估，是修改城乡规划的前置条件。通过规划评估，可以总结城乡规划实施的经验，发现问题，为修改城乡规划奠定良好的基础。根据《城乡规划法》第四十七条的规定，如果省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划经评估确需修改的，其组织编制机关方可按照规定的权限和程序修改上述规划。

《城乡规划法》第四十六条 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关，应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。组织编制机关应当向本级人民代表大会常务委员会、镇人民代表大会和原审批机关提出评估报告并附具征求意见的情况。

第四十七条 有下列情形之一的，组织编制机关方可按照规定的权限和程序修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划：

- (一) 上级人民政府制定的城乡规划发生变更，提出修改规划要求的；
- (二) 行政区划调整确需修改规划的；
- (三) 因国务院批准重大建设工程确需修改规划的；
- (四) 经评估确需修改规划的；
- (五) 城乡规划的审批机关认为应当修改规划的其他情形。

修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划前，组织编制机关应当对原规划的实施情况进行总结，并向原审批机关报告；修改涉及城市总体规划、镇总体规划强制性内容的，应当先向原审批机关提出专题报告，经同意后，方可编制修改方案。

修改后的省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划，应当依照本法第十三条、第十四条、第十五条和第十六条规定的规定的审批程序报批。

二、修改城乡规划的条件

根据《解说》，在城乡规划的实施过程中，城乡规划主管部门需要协调处理好多方面的关系，如城乡规划的严肃性与实施环境的复杂性、多变性之间的矛盾，城乡近期建设和远期发展的矛盾，整体利益与局部利益的矛盾，经济发展和保护历史文化遗产的矛盾等。其中，妥善处理城乡规划的严肃性与实施环境的复杂性、多变性之间的矛盾尤为重要。

城乡规划一经批准便具有法律效力，在城乡规划实施过程中必须严格执行，以保证城乡建设的有序、协调和可持续发展。但是在城乡规划实施过程中，影响城乡建设发展的各种因素总是不断发展变化的。对于这些因素的发展变化，有些是可以预料的，可以在城乡规划制定阶段，通过规划编制，采取相应的措施予以应对或解决；有些虽已预料，但在实施规划的过程中，发现原有的应对措施不尽完善；有些因素则是无法预料到的。这就使得城乡规划的实施会面临许多新的情况，产生许多新的问题。城乡规划在实施过程中做局部的调整或修改，不仅是可能的，而且是必要的。这就要求在城乡规划管理的过程中，必须坚持科学的态度，采取科学的方法，提出切实可行的应对方案。从这层意义上说，城乡规划修改体现了城乡规划管理的动态性，不仅是对城乡规划的进一步深化，也是对城乡规划的优化与完善。

依照《城乡规划法》的规定，对于依法批准的省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划，不得随意进行调整与修改。同时，在维护规划实施严肃性的前提下，《城乡规划法》考虑到规划实施的动态过程以及实施的复杂性，对规划修改的条件作出了规定，当出现下列五种情况之一时，可以依法进行规划修改。

第一，上级人民政府制定的城乡规划发生变更，提出修改规划要求的。这是因为，城乡规划的制定必须以上级人民政府依法制定的城乡规划为依据，必须在规划中落实上级人

民政府在上位规划提出的控制要求。而当上级人民政府制定的规划发生变更时，就应当根据情况及时调整或修改相应的下位规划，否则的话，就会造成上、下位规划之间的脱节，导致规划实施的失控。

第二，行政区划调整需修改规划的。行政区划是国家的结构体制安排，是国家根据政权建设、经济建设和行政管理的需要，遵循有关的法律规定，充分考虑政治、经济、历史、地理、人口、民族、文化、风俗等客观因素，按照一定的原则，将全国领土划分成若干层次和大小不同的行政区域，并在各级行政区域设置相关的地方机关，实施行政管理。城乡规划的编制和实施，与行政区划及城乡建制有着密切的关系。依据《城乡规划法》的规定，地方城乡规划主管部门只能在政府行政管辖区域内依法行使城乡规划的实施管理职能。因此，行政区划的调整将会影响城乡规划的实施。从保障城乡规划依法实施的角度出发，应该在行政区划调整后，及时根据情况作出规划修改。

第三，因国务院批准重大建设工程确需修改规划的。国务院批准的重大建设工程项目，是从国家经济社会发展全局的考虑进行选址建设的。毫无疑问，这些重大建设项目对国家的发展具有举足轻重的作用，同时也会对项目所在地的区域发展带来重要影响。从城乡规划的角度而言，要认真研究重大建设工程对城镇发展、用地布局以及基础设施的影响问题，做好协调工作。例如，大型工业企业选址就涉及城镇的交通运输、能源供应、污染物排放与处理、生活居住等设施的衔接，其布点与城镇的发展方向、用地布局和环境质量有着密切关系，有时甚至会造成城镇性质与布局结构的重大变更，对城镇发展产生深远的影响。因此，对于国务院批准的重大建设工程，应根据情况作出相应的规划修改。

第四，经评估确需修改规划的。地方人民政府在实施省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的过程中，如果发现规划规定的某些基本目标和要求已经不能适应城市经济建设和社会发展的需要，如由于产业结构的重大调整或者经济社会发展方面的重大变化，造成城市发展目标和空间布局等的重大变更，要通过认真的规划评估来确认是否有必要对规划进行修改。如果规划评估认为，确有必要对原规划作出相应修改的，要依法进行修改。

第五，城乡规划的审批机关认为应当修改规划的其他情形。城乡规划审批机关从统筹全局和区域发展的需要出发，认为确有必要对有关城乡规划进行调整的，应责成有关地方人民政府组织进行规划的修改工作。

三、修改城镇体系规划应当遵循的原则和程序

《城市规划法》实施以来，省域城镇体系规划工作得到加强。目前全国大部分省（自治区）的城镇体系规划已经国务院同意批复和实施。近年来，一些省（自治区）的省域城镇体系规划即将到期，已着手修编规划；一些省（自治区）根据规划实施中出现的新情况和新问题，需要通过调整和修编规划，进一步改进和完善规划内容，强化规划的约束力，提高规划的可操作性。针对这些情况，《城乡规划法》第四十七条对省域城镇体系规划修改的条件和程序作出了规定。建设部在2007年也下发了《关于加强省域城镇体系规划调整和修编工作管理的通知》（建规〔2007〕88号），根据修改程度的差异，将修改省域城镇体系规划细化为修编和调整两类。修编省域城镇体系规划的内容包括：城镇化发展目标和发展战略、城镇体系结构、城镇建设用地规模、空间开发管制等规划重大问题的变更。

为加强对省域城镇体系规划调整和修编工作的管理，省域城镇体系规划的修改必须按程序进行。《城乡规划法》规定，修改省域城镇体系规划前，组织编制机关应当对原规划的实施情况进行总结，并向原审批机关报告，经同意后，方可编制修改方案。《关于加强省域城镇体系规划调整和修编工作管理的通知》（建规〔2007〕88号）文件要求，经省级人民政府同意后，由省（自治区）建设厅向建设部提出修编申请，说明现行规划执行情况、规划修编的必要性和修编重点，并附关于现行省域城镇体系规划实施绩效的评估报告。

修编后的省域城镇体系规划，要依据《城乡规划法》第十三条和第十六条规定 的审批程序报批。

四、修改城市总体规划、镇总体规划应当遵循的原则和程序

城市总体规划、镇总体规划是城镇发展建设的基本依据，一经批准，就具有法定效力，任何单位和个人不得随意修改，以维护城市规划的权威性、严肃性。同时，为了应对城镇发展建设过程中出现的新情况、新问题，也有必要对总体规划的修改作出相应规定，以进一步改进和完善规划内容，提高规划的可操作性。《城乡规划法》对修改城市总体规划、镇总体规划的条件和程序作出了明确规定（见图1-4）。一是明确了总体规划修改的前提条件。《城乡规划法》第四十七条规定，当有上级人民政府制定的城乡规划发生变更、行政区划调整、国务院批准重大建设工程、经评估确需修改规划的以及城乡规划的审批机关认为应当修改规划五种情形之一的，组织编制机关方可按照规定的权限和程序修改城市总体规划。二是明确了总体规划修改的程序。在修改城市总体规划、镇总体规划前，组织编制机关应对原规划的实施情况进行总结和评估。然后向原规划审批机关提交总结报告，对拟修改的内容及调整预案作出说明，经原审批机关同意后，方可进行规划的修改工作。修改后的城市、镇总体规划在履行法律规定的审查、公告、人大审议等程序后，报原审批机关审批。三是对修改规划强制性内容的程序作了特别规定。要修改城市、镇总体规划涉及强制性内容的，编制组织单位必须先向原审批机关提出修改规划强制性内容的专题报告，对修改规划强制性内容的必要性作出专门说明，经原批准机关审查同意后，方可进行修改工作。

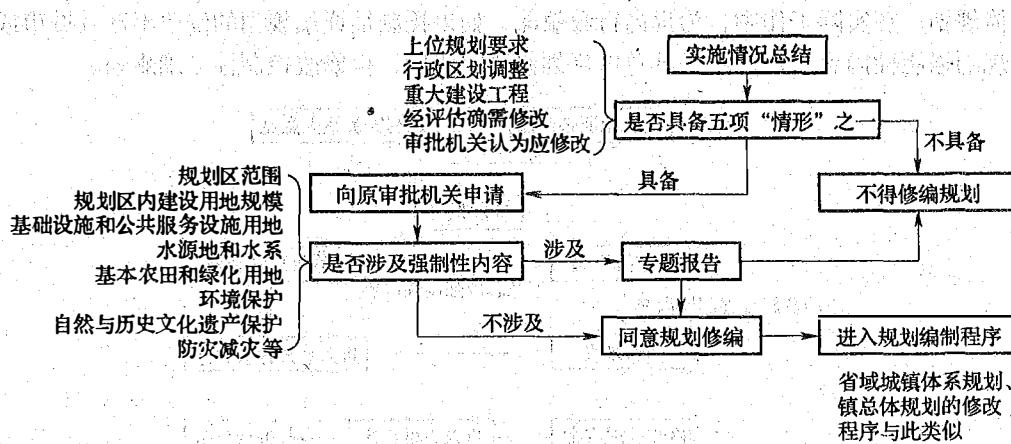


图1-4 城市总体规划修改的一般程序

（根据《城乡规划法》第四十七条）

五、修改乡规划、村庄规划应当遵守的程序

乡规划、村庄规划经批准后，应当严格执行，不得随意改变。

修改乡规划、村庄规划必须依照相应的编制规划的审批程序进行报批。乡、镇人民政府组织修改乡规划、村庄规划，报上一级人民政府审批。修改后的村庄规划在报送审批前，应当经村民会议或村民代表会议讨论同意。

六、修改近期建设规划必须遵循的原则和程序

近期建设规划是对已经依法批准的城市、镇总体规划的分阶段实施安排和行动计划。

修改近期建设规划，首先必须符合城市、镇总体规划。近期建设规划内容的修改，只能在总体规划的内容限定范围内，对实施时序、分阶段目标和重点等进行调整。在实际工作中，绝不能通过对近期建设规划的修改，变相修改城市总体规划的内容。任何超出依法批准的城市、镇总体规划内容的近期规划内容，不具有法定效力。

近期建设规划的修改由城市、县、镇人民政府组织进行。修改后的近期建设规划要依法报城市、镇总体规划批准机关备案。

七、修改详细规划必须遵循的原则和程序

第一，关于控制性详细规划的修改。控制性详细规划是城市、镇实施规划管理最直接的法律依据，更是国有土地使用权出让、开发和建设的法定前置条件，直接决定着土地的市场价值，决定着利益相关人的切身利益。任何单位和个人，不得擅自修改控制性详细规划的内容。

修改控制性详细规划的，必须严格按法定程序进行（见图 1-5）。根据《城乡规划法》的规定，修改控制性详细规划的，组织编制机关应当对修改的必要性进行论证，征求规划地段内利害关系人的意见，并向原审批机关提出专题报告，经原审批机关同意后，方可编制修改方案。修改后的控制性详细规划，经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。控制性详细规划的修改必须符合城市、镇的总体规划。控制性详细规划修改涉及城市总体规划、镇总体规划强制性内容的，应当按法律规定的程序先修改总体规划。在实际工作中，为提高行政效能，如果控制性详细规划的修改不涉及城市或镇总体规划强制性内容，可以不必等总体规划修改完成后，再修改控制性详细规划。

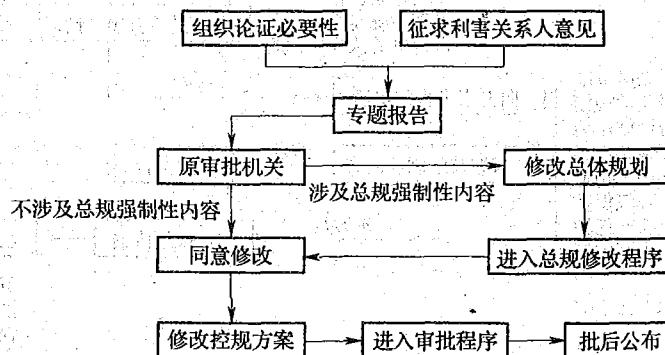


图 1-5 城市控制性详细规划修改的一般程序

（根据《城乡规划法》第四十八条）

第二，关于修建性详细规划的修改。要认识两个方面的因素，一是修建性详细规划是控制性详细规划的进一步落实，其修改必须符合控制性详细规划的要求，不得涉及对控制性详细规划内容的修改，否则修改的内容不具有法定效力；二是经批准的修建性详细规划在实施或部分实施时，尤其是在出售和设施开始使用后，修建性详细规划的修改必将对相关人群造成影响。近年来，各地因修建性详细规划修改引发的诉讼不在少数，反映出市民的维权意识不断增强，从而要求城乡规划主管部门在实际工作中，对修改修建性详细规划这项工作要特别慎重，更要防止变相修改依法批准的控制性详细规划的不良倾向。《城乡规划法》第五十条规定了修改修建性详细规划的程序。经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改；确需修改的，城乡规划主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见。

八、关于因规划修改调整给当事人造成损失的补偿原则

《城乡规划法》第五十条规定，在核发有关许可后，因依法修改城乡规划给被许可人合法权益造成损失的，应依法给予补偿。这体现了对公众合法权益的尊重和保护，也对修改规划的行为提出了更高要求。

城乡规划主管部门依据经法定程序批准的城乡规划，核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证。在有关许可核发后，规划主管部门不得擅自改变已经生效的行政许可。但由于客观情况发生了重大变化，出于公共利益的需要，城乡规划可以依法作出相应的修改。而根据修改后的城乡规划，有可能导致城乡规划主管部门变更或者撤销原发放的规划许可的情况出现，这时就要依照《行政许可法》、《城乡规划法》等法律的规定，对被许可人合法权益的损失进行补偿。这种补偿是指行政机关的合法行政行为给公民、法人或其他组织的合法权益造成损失所给予的行政补偿。《城乡规划法》就因规划修改可能导致当事人合法权益损失的情况，规定了必须依法对当事人给予补偿的原则：一是因按照法定程序修改规划，给已取得选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程许可证或者乡村建设规划许可证其中之一的被许可人的合法利益造成损失的，应当依法给予必要的补偿；二是修改法定的修建性详细规划、建设工程设计方案总平面图的，在符合规划和间距、采光、通风、日照等法规、规范要求的前提下，城乡规划主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见。其中因修改给利害关系人合法权益造成损失的，应当依法给予利害关系人补偿。补偿的前提条件有两个，一是对公民、法人等的财产造成了损失；二是财产损失与变更或者撤销原发放的规划许可有直接的、必然的联系。

第四节 城乡规划方案的评析

一、评析的原则及方法

1. 针对性

评析开始之前应判断项目的层次（是总规层次还是详规层次）、类别（是综合型规划还是专项规划）、可能涉及的主要专业领域（是否有市政、交通、经济、环保等专业）以

及所处的阶段（是政策研究阶段，还是操作实施阶段）等，以做到有的放矢，并准确把握评析的重点。

2. 参与性

规划方案无不隐含特定的立场、观点和方法，涉及不同的主体、专业和利益诉求。大多数的规划具有公共政策属性，方案的形成过程既是一个技术过程，也是一个决策过程，因此，在评析过程中，有关各方（政府、专家、业主、公众等）的参与是十分必要的。

3. 衔接性

每个规划不可能孤立存在，它都是城市整个规划政策体系的组成部分，起着承前启后、相互支持呼应的作用。因此，无论规划是在批准实施还是正在编制过程之中，其评析都应着重于方案是否与上层次规划、周边地区规划以及其他相关规划进行了充分的衔接。

4. 规范性

评析应遵循一定的行政程序采取逐级评审的方法，不同层级的机构和人员把握不同的重点。通常情况下低层级机构重点把握微观具体操作性的问题，高层级机构重点把握宏观方向原则性的问题。评析所采用的内容与深度标准应符合国家、省、市等各级政府颁布的有关技术标准和规范的规定，尤其是应符合强制性条文的规定。

二、评析的主要内容及要点

1. 前期调研是否充分，是否符合城市规划编制办法的要求

前期调研所需要搜集的地质、地形、植被、气象等基础资料是否齐全，规划范围、用地红线、用地权属等地籍资料是否齐全，人口、产业、建筑、市政等社会经济数据是否齐全，调研方法是否符合《城市规划编制办法》等国家和地方等技术管理规定的要求。

2. 指导思想是否正确，是否符合城市规划的基本原理

能否体现经济、社会和环境的协调发展，是否体现节约用地，是否符合上位规划的要求，是否以满足人的基本需求并符合地方特殊条件为出发点，上层次规划、相关规划以及政府批件等依据性资料是否齐全。

3. 分析论证是否可靠，是否符合相关学科的科学要求

对现状问题的解读分析是否全面、中肯，对未来发展趋势的判断是否到位。采用的专业理论是否适用，案例比较是否具有可比性，分析方法是否科学，应用的公式是否适宜。因果分析和论证的逻辑是否连贯。

4. 规划构思是否合理，是否符合国家现行的方针政策

规划构思是方案水平的集中体现。主要包括：目标是否明确；思路是否清晰；理念是否先进；是否符合相关的法律、法规和现行方针政策；是否体现了地方文化特色；功能安排是否合理，空间组织是否系统有序，设计手法是否灵活巧妙；主要问题和矛盾是否化解，解决方案是否恰如其分等。

5. 成果内容是否完整，是否符合有关技术标准和规范

成果是否齐全，一般包括基础资料汇编（或现状调研报告）、文本、图纸和说明书

等。内容与深度是否符合委托要求，是否符合有关技术标准和规范。图文表达是否清晰准确，是否符合《城市规划基本术语标准》GB/T 50280—98 等规范的规定。

6. 编制程序是否准确，规划管理与实施是否可行

规划作为管理实施的直接或间接依据，其可操作性尤其重要。主要评析其编制程序是否符合国家和地方相关制度的规定，政策保障是否符合国家的大政方针，管理措施是否与当地的行政部门及其管理机制紧密结合，建设实施在投融资体系和预算方面是否切实可行，当遇到不确定性因素时是否有调整的弹性。

三、城镇体系规划与城市、镇发展布局方案的评析

1. 评析重点

城镇体系规划与城市、镇发展布局方案的评析主要涉及市域、县域城镇体系规划的有关内容。主要包括：

- (1) 等级结构：城市化水平及各城镇发展规模预测是否科学合理，城镇等级和职能分工是否符合国家、区域对本区城镇发展的战略要求。
- (2) 空间布局：区域交通网络布局是否合理，空港、海港、铁路枢纽和重要市政基础设施选址是否恰当，产业布局是否与之相匹配等。
- (3) 资源利用：城镇布局和发展是否与水资源、能源供应等的合理配置有机结合，是否与历史文化和风景名胜保护、矿产资源的分布与利用相衔接。
- (4) 环境保护：是否构建了良好的区域生态格局，是否与江河流域治理、海岸带保护、地质和气候灾害防御等进行了充分协调。

2. 实例

(1) 模拟试题一：《某县域城镇体系规划方案》评析。

图 1-6 为我国东部地区滨江某县城城镇体系规划示意图，规划为 2020 年。县域面积 450km²，基本为平原地区，经济发展水平较为均衡。规划县域总人口 50 万人，其中城镇人口 30 万人左右。规划期末县城城市人口 10 万人，重点镇 3 万人，一般镇 1 万人左右。带状县域向南北有较强的经济和交通辐射需求。

问题：对该规划存在的主要问题进行评析。

答题要点：

- 1) 等级结构：城镇发展力度不均衡，县域南部地区缺少具有一定经济实力和规模的城镇，难以带动相应地区的激发、经济发展。建议在县域南部增加 1 至 2 个重点镇，成为城镇体系等级结构中的二级中心。
- 2) 空间结构：县域为南北狭长的平原地区，城镇体系空间结构应着重强调南北向的城镇发展轴，特别是沿江地段的南北贯通和对外的交通轴线。
- 3) 交通体系：县域交通系统不完善，东部地区应打通贯穿南北的沿江道路，使城镇之间的交通联系更为便利和顺畅。
- 4) 基础设施：基础设施应统一协调，不应重复建设。污水处理厂不应建在水厂的上游。

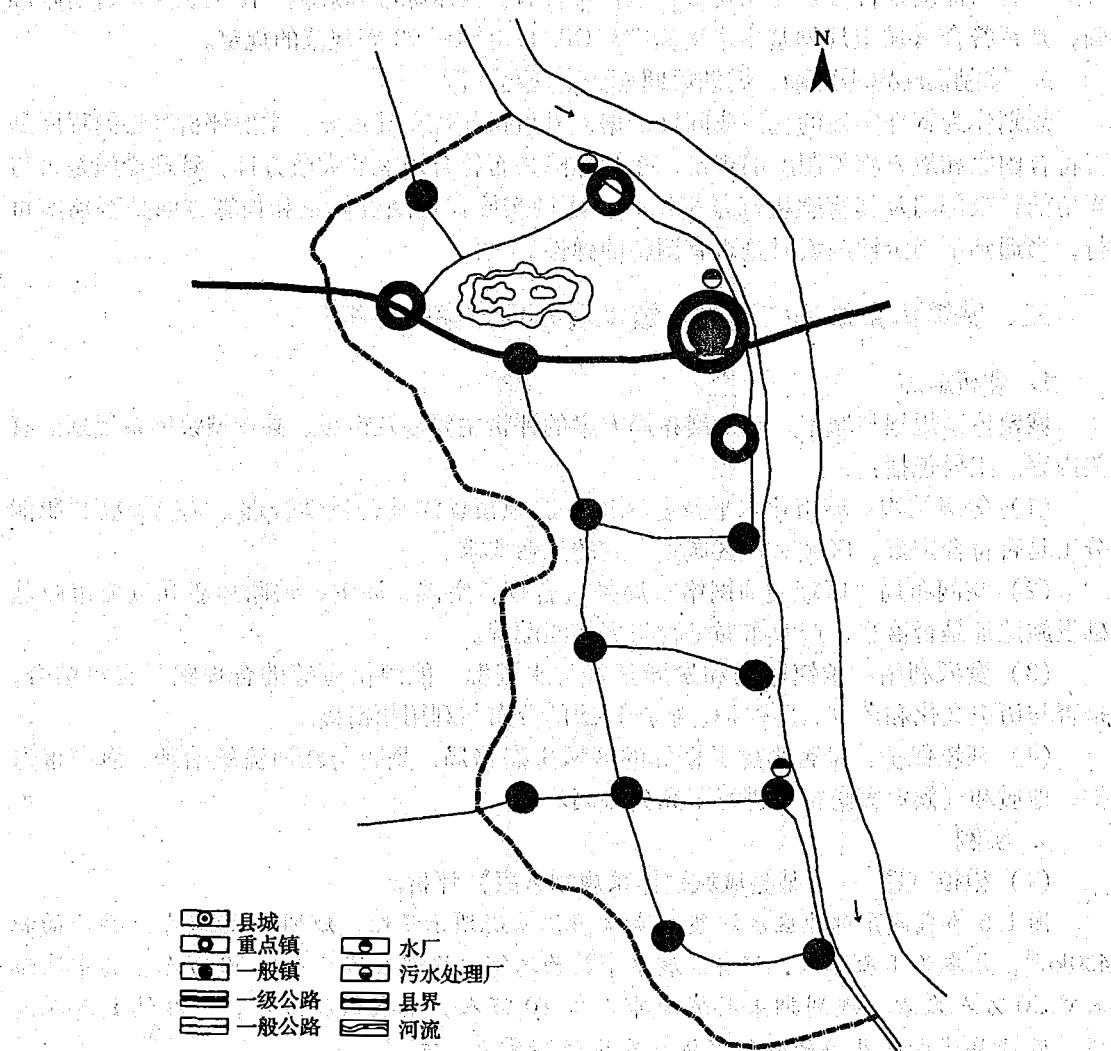


图 1-6 某县域城镇体系规划示意图

(2) 模拟试题二：《某市市域城镇体系规划方案》评析。

我国西南地区某地级市，其南部为丘陵，北部为山区，山区经济以农林为主。受地形条件影响，城镇主要集中在南部和中部地带，市域城镇化水平在35%左右。市域内现有大城市1个，县城6个，其他建制镇34个。规划为求市域内城镇均衡发展，在北部地区新设3个镇；市域交通规划基本符合发展要求。

问题：试结合现状和规划示意图（见图1-7和图1-8），指出在城镇等级、布局和主要交通线路规划中存在的主要问题，并简要说明理由。

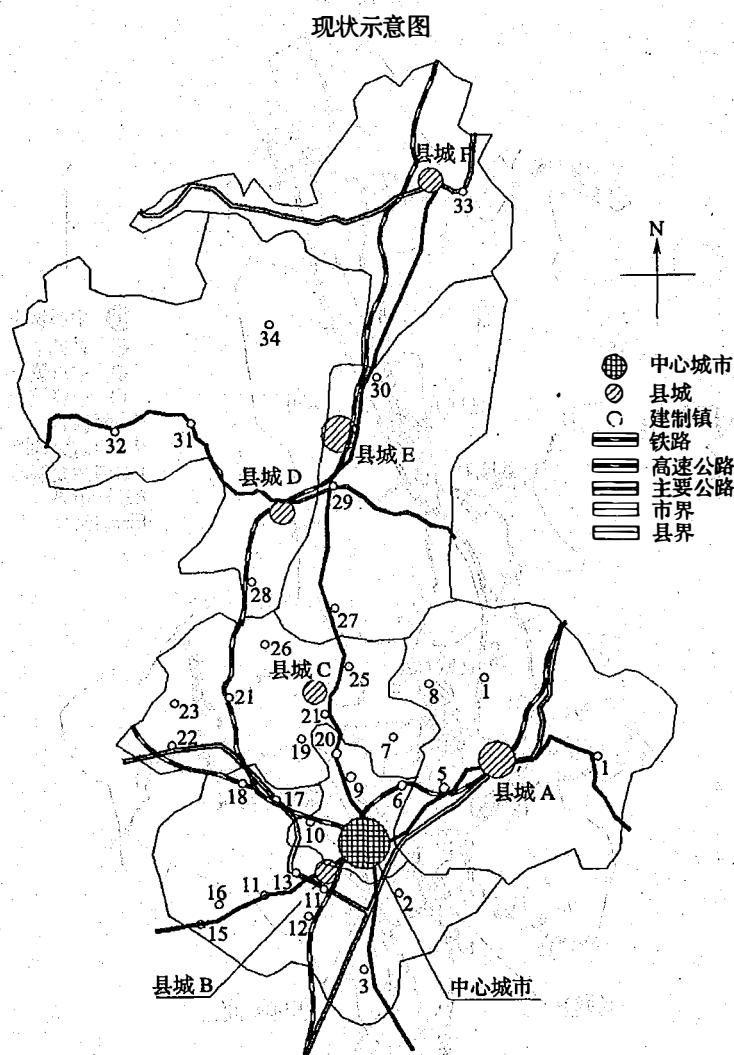


图 1.7 某市市域城镇体系现状图

答题要点：

- 1) 4号镇和34号镇不靠近主要交通线，规划为重点镇明显脱离实际。
- 2) 现有34个镇，为求均衡发展而新增设的35号、36号两个镇不合理。
- 3) 重点镇过多，发展重点反而不明确。
- 4) 南北向高速公路与中心城市的联系不便。

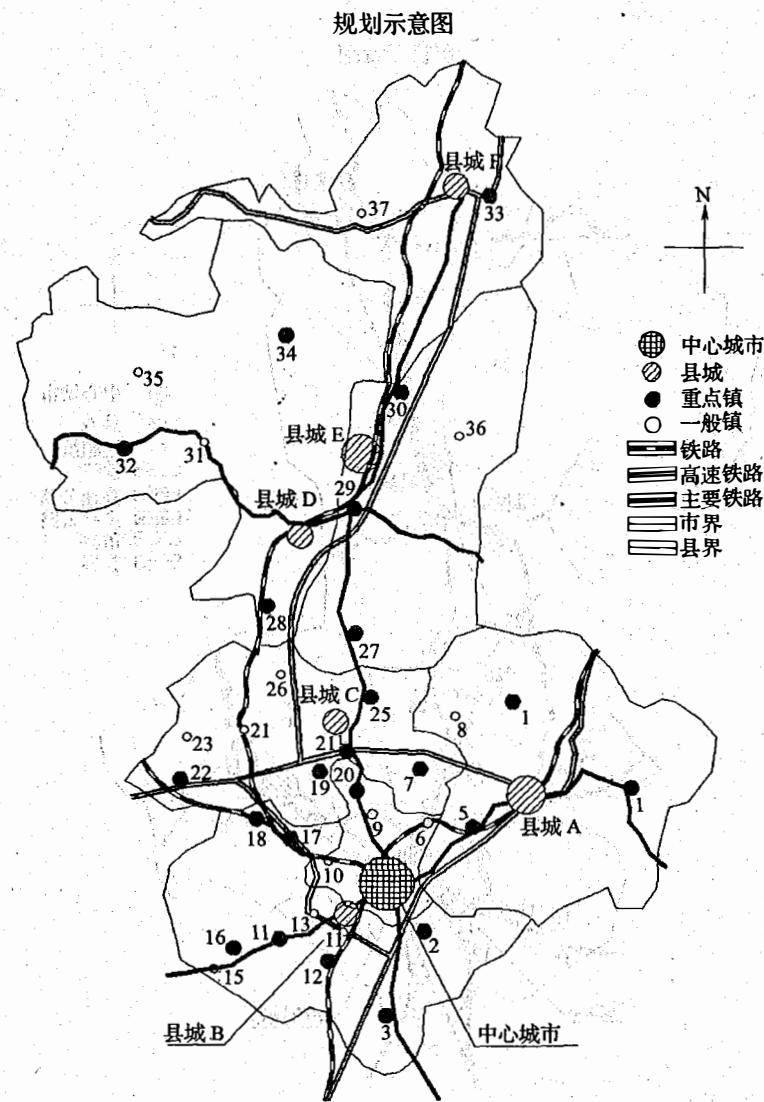


图 1-8 某市市域城镇体系规划图（2004—2020）

四、城市、镇总体规划方案的评析

1. 评析重点

这部分评析主要是围绕城市和镇总体规划方案中用地布局的有关内容进行。涉及人口、社会、经济、历史、文化、生态、地质、土地利用、道路交通、给排水、电力电信、燃气、环卫、防灾等众多专业。主要包括：

(1) 目标定位：是否与国土规划、区域规划、江河流域规划及上层次城镇体系规划相衔接和协调，是否准确把握了城市在国家或区域经济社会发展中的地位。城市性

质、主要职能和建设目标是否相互匹配，其论据是否充分。

(2) 发展规模：人口规模是否充分考虑了城市经济发展水平、城市化水平以及土地、水资源、能源等环境条件的制约；是否用科学的预测方法进行了必要的研究和论证。用地规模的确定是否从现状用地水平、职能需求及资源条件的实际出发，是否坚持了节约和集约利用土地的原则；是否符合基本农田保护政策和规划建设用地标准等有关规定。

(3) 用地布局：居住、公共设施、工业、仓储、对外交通、道路广场、市政公用设施、绿地、特殊用地等各类用地的空间布局是否有利于提高生活质量和环境质量，有利于繁荣经济，有利于交通组织，有利于历史文化、地方特色、自然景观和风景名胜的保护，有利于分期实施和可持续发展。各类建设用地比例的确定是否科学合理，是否有利于协调发展。

(4) 基础设施：以道路网络为骨干的综合交通是否构成了良好的体系；城市内部交通是否顺畅、便捷、高效；对外交通是否与区域城镇发展相衔接，符合主要物流和客流的联系方向。水源和能源的供应、垃圾和污水处理、环境治理和保护、防灾和人防、地下空间、重大市政设施选址等是否得到了妥善安排和落实。

(5) 空间管制：是否合理划定“三区”（禁止建设、限制建设和适宜建设）的地域范围，并制定空间管制措施。是否合理划定“四线”（绿线、蓝线、紫线和黄线）保护范围，并制定保护重点和保护措施。近期建设的规模、内容、时序、实施步骤和政策措施是否具有可操作性。

2. 实例

(1) 模拟试题一：《某城市主城区总体规划方案》评析。

图 1-9 为某市 25 万人口的城市主城区总体规划示意图。

该市的东、南有高速公路和铁路，设有客货兼营火车站一座，西边为一湖泊。东南方向离某特大城市约 70km，西北方向离某地级市约 50km。

该市确定以发展无污染工业和旅游度假服务为主导的综合性城市。

规划以河流、绿带为轴，贯穿城市中部，分北城区、南城区、东组团三片。北城区为全市公共活动中心和居住区，南城区为工业、仓储区，东组团为新规划的居住区。沿湖风景优美，规划两座度假村。

问题：请指出该总体规划布局的主要不当之处及其理由。

答题要点：

- 1) 度假村 A 不应安排在防洪堤内。
- 2) 功能分区过于机械，增加居民出行距离和形成上下班交通拥挤。
- 3) 没有充分考虑现有火车站的功能作用，土地利用不尽合理。
- 4) 南北市区之间联系道路偏少。
- 5) 东组团与南市区的交通联系不便。
- 6) 在南北市区尚有建设用地的条件下，不应跨越高速公路和铁路发展东组团。

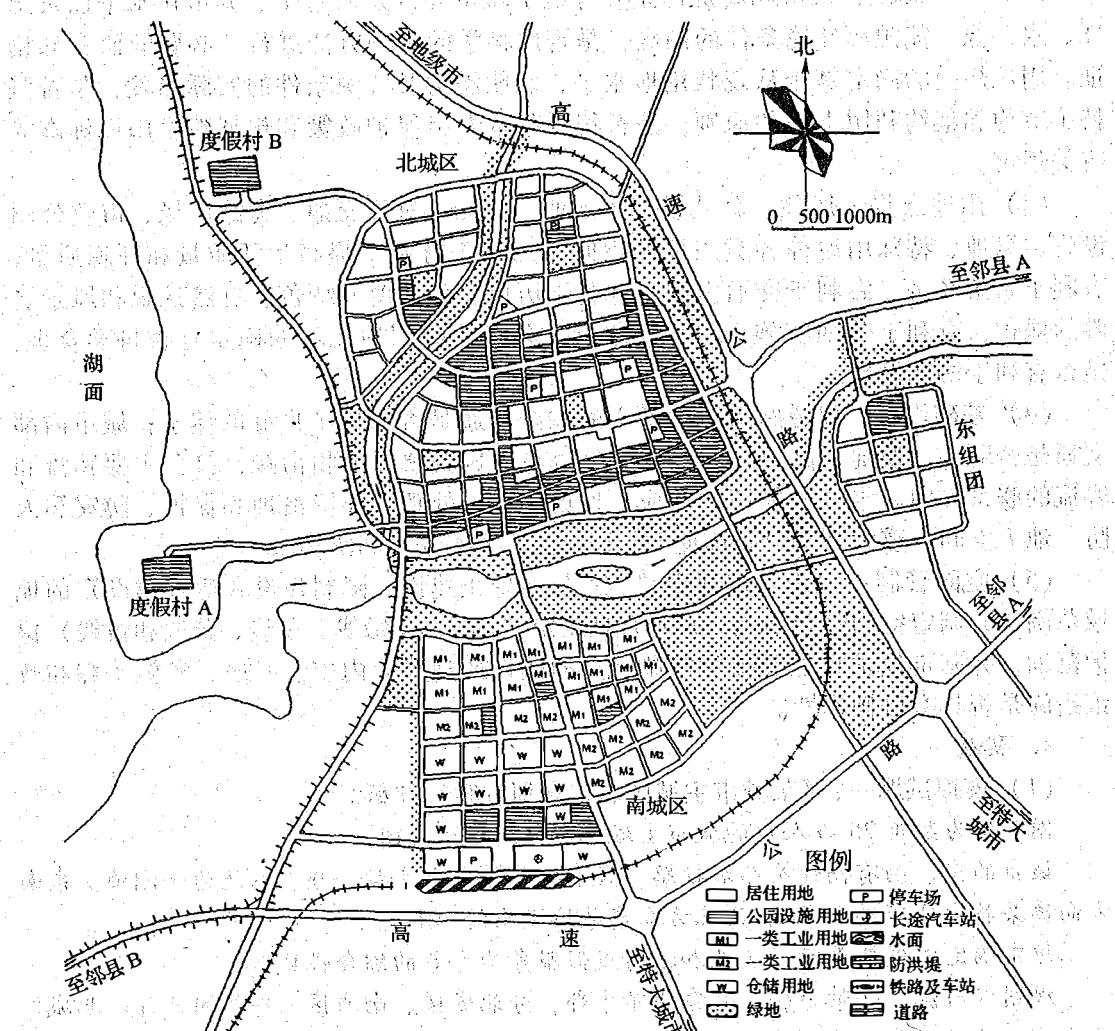


图 1-9 某城市主城区总体规划示意图

(2) 模拟试题二：《某新城总体规划布局方案》评析。

某市拟规划发展人口规模为 25 万人左右的一座新城，图 1-10 为新城总体规划方案。新城选址于铁路客运站南侧，一条河流由东西向穿城而过。城西为风景区，城南为连绵的山脉。经专家评审基本同意方案的总体框架，但对部分工业用地、居住用地以及垃圾填埋场用地等方面提出了改进意见。

问题：针对专家意见试评析该规划方案存在的主要不足。

答题要点：

- 1) 工业用地布局：河流是城市难得的景观资源，沿河南岸连续布置一类工业（M1），既占用了宝贵的城市景观岸线，又由于主导风向的影响，不利于生活区的空气质量的维护。

- 2) 居住用地布局：城市东北部的两大块居住用地布置在工业用地之间是不恰当的。
- 3) 市政用地布局：城市垃圾填埋场距居住区和风景区都过近，不符合规范要求。

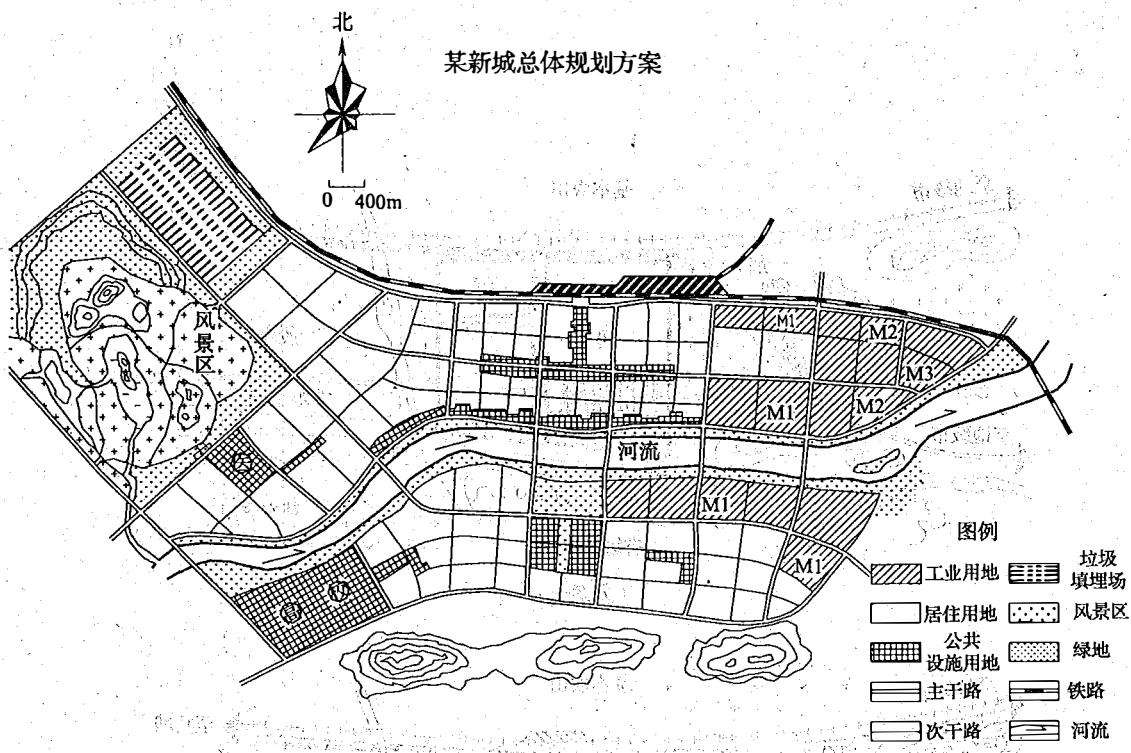


图 1-10 某新城总体规划布局方案

(3) 模拟试题三：《某县级市总体规划布局方案比选》评析。

图 1-11 为某县级市因省道改线而形成的总体规划布局的两个方案。该市西距人口 65 万人的地级市 40km，东距 5 万人口的县城 30km。用地条件较好，西部为山丘坡地，东部较为平坦，水资源充沛。虽现状人口不足 10 万人，但随着近年国家铁路的通车，社会经济呈快速发展的趋势，该省域城镇体系规划中已确定其为重点发展城市。

问题：评析比选出一个优选方案并说明理由。

答题要点：

方案二更优，理由是：

- 1) 拓展方向：主要用地沿对外交通干线和可用地潜力方向平行布置，有利于城市未来不可预计的空间拓展。
- 2) 用地布局：仓储和工业用地沿铁路线布局，有利于产业发展和货运交通组织，而大部分居住用地远离铁路布局，有利于避免噪声干扰。
- 3) 农田保护：城市西部为山丘坡地，较东部贫瘠，有利于城市建设尽可能少占农田。

4) 区域衔接：城市向西发展有利于接受西部地级市的辐射作用。

5) 交通体系：省道的改线方式和正南北向的线形，既能保证城市未来发展用地的完整，又便于组织城市路网。

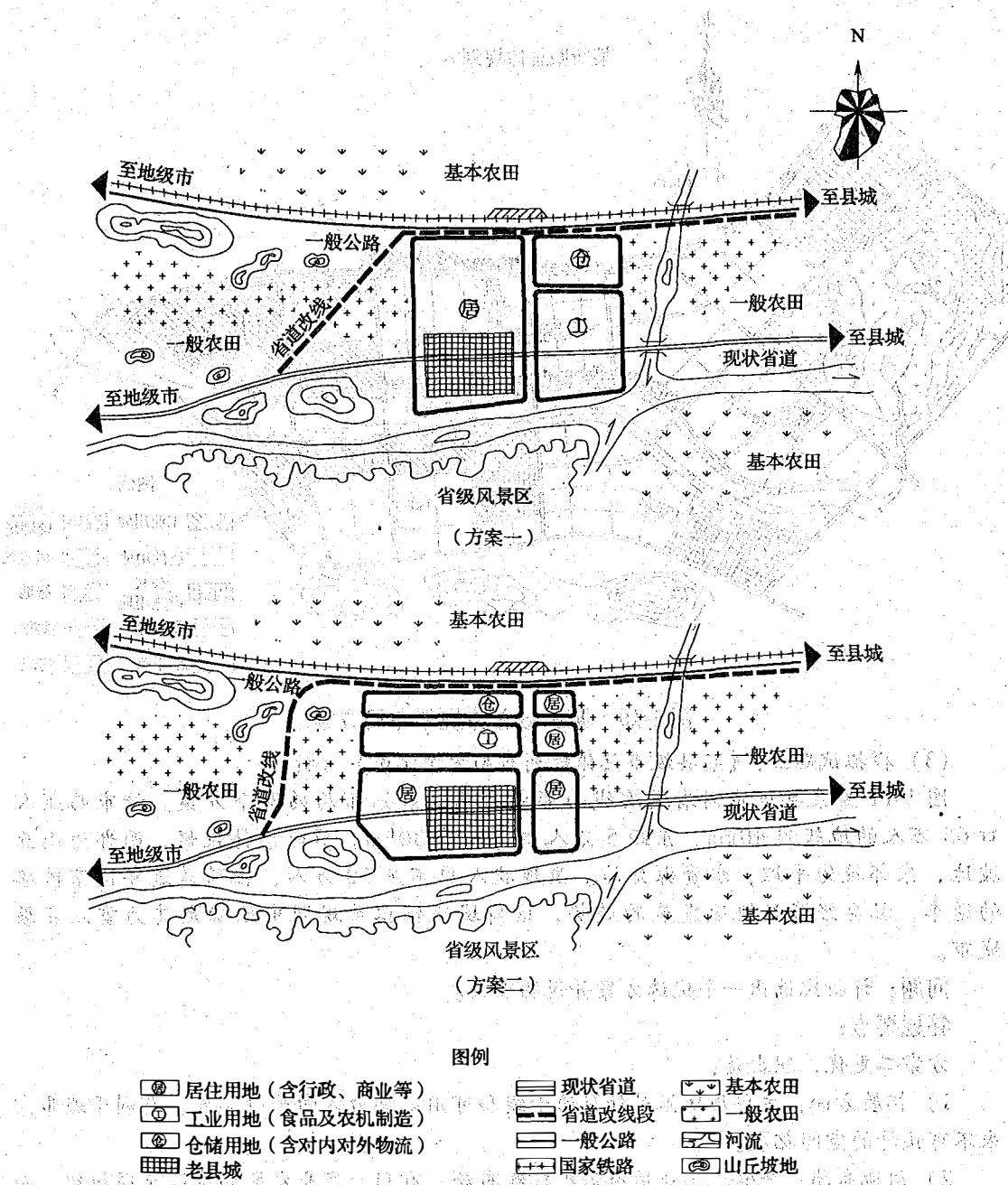


图 1-11 某市城市用地发展及省道改线规划示意图

五、乡、村庄规划方案的评析

1. 评析重点

这部分的评析主要针对乡、村庄规划中用地的空间布局方案，村庄则以建设布局方案为主，相当于详细规划的内容；涉及的专业主要包括规划、建筑、道路、给排水、电力电信、供热燃气、环卫防灾等。如：

(1) 建设目标：是否根据其在城镇体系中的定位和自然地理区位条件，确立合理的建设目标、建设标准和公建配套水平。

(2) 用地布局：是否合理安排宅基地、公共服务设施等各类建设用地和畜禽养殖、农业生产等非建设用地，并有利于耕地、名木古树和历史文化遗产的保护。

(3) 配套设施：是否合理安排和落实了文化教育、体育医疗、商业服务、道路水电、环卫消防等公共服务设施和基础设施。

2. 实例

(1) 模拟试题一：《某村庄灾后重建规划方案》评析。

南方山区某村庄因受洪灾而几乎全部垮塌，决定开展灾后重建规划。该村村址位于某省道北侧，武江由其南边经过，总用地面积约为 20 万 m²。灾后仍存留少量现状建筑和菜园。基地高程均低于 10 年一遇洪水位。用地现状图和用地规划图分别见图 1-12 和图 1-13。

问题：评述该规划的主要优点。

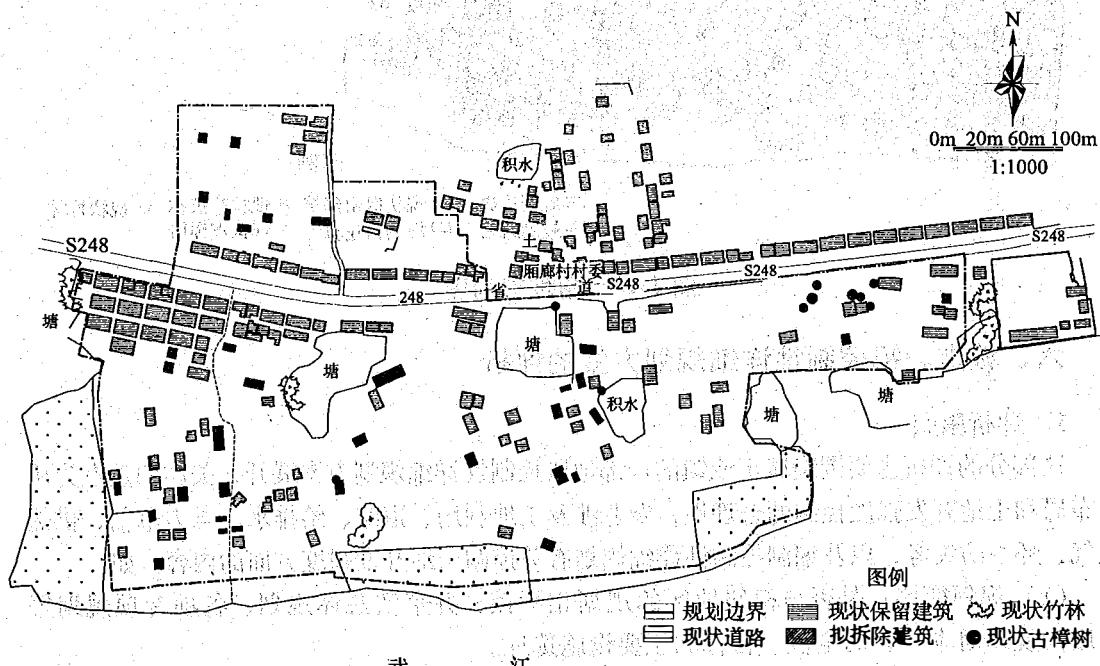


图 1-12 用地现状图

答题要点：

- 村庄空间布局紧凑，有利于节约土地和尽量少占农田、菜地，体现了集约化发展的基本原则。

2) 规划布局因地制宜，充分利用现有古树、鱼塘和低洼地，结合公共开敞空间以及公共建筑进行合理布设，包括三所幼儿园、一处老年人活动中心、一处休闲广场和一处村民活动中心。同时以道路环道将之串联，形成独特的池塘绿化系统，通过与周边自然景观的渗透融合，彰显村庄原有自然特色。

3) 规划道路尽量利用现有道路进行拓宽，合理控制了直接面向省道的开口数量，同时形成了良好的内部循环系统。

4) 绝大部分住宅坐北朝南布置，每户宅基地面积适当。养猪场采用集中分户设置的方式，满足“人畜分离”规定。



图 1-13 用地规划图

六、城市、镇控制性详细规划方案的评析

1. 评析重点

这部分的评析主要围绕城市或镇的局部地段控制性详细规划方案展开，关注的重点为用地布局和土地开发强度控制的合理性，专业涉及土地利用、道路、给排水、电力电信、供热燃气、环卫防灾等，以及编制控制性详细规划有关控制土地开发强度方面的内容。如：

(1) 规划衔接：是否与相邻地区的规划相衔接，并落实总体规划、各项专项规划等上层次规划对本片区的定位、目标和主要设施选址。

(2) 用地功能：是否结合地形地貌、水系植被、建设现状、历史文化等资源条件合理确定布局结构、用地性质及其相容性、道路及停车系统、绿化及步行系统等。在景观环境的协调和营造上是否有创意，是否体现地方特色。

(3) 开发强度：管理单元和地块划分是否恰当。容积率的确定是否有利于提供适宜的生活和工作环境并优化景观质量，是否与道路交通的疏解能力和工程管网的容量相适

应，并充分发挥了土地利用效益。

(4) 配套设施：教育、医疗等各类公共服务设施和垃圾站、变电站等市政基础设施的标准是否适当，系统是否完善，种类是否齐全，数量是否足够，分布是否均衡，规模是否合理，选址是否落实。

2. 实例

(1) 模拟试题一：《某市滨湖核心区控制性详细规划方案》评析。

某市（历史文化名城）决定编制滨湖核心区面积约 40hm^2 的用地控制性详细规划方案。由于湖面及外围地段是重要的风景旅游区，有十分丰富的传统人文景观和自然景观。因此，要求核心区开发项目的安排充分考虑旅游风景区的特点，开发强度不宜过高，沿湖设立保护绿带以保证湖面的景观，并且交通组织上要将旅游线路和主要车流分开。

问题：评析该规划方案（见图 1-14）的主要优缺点。

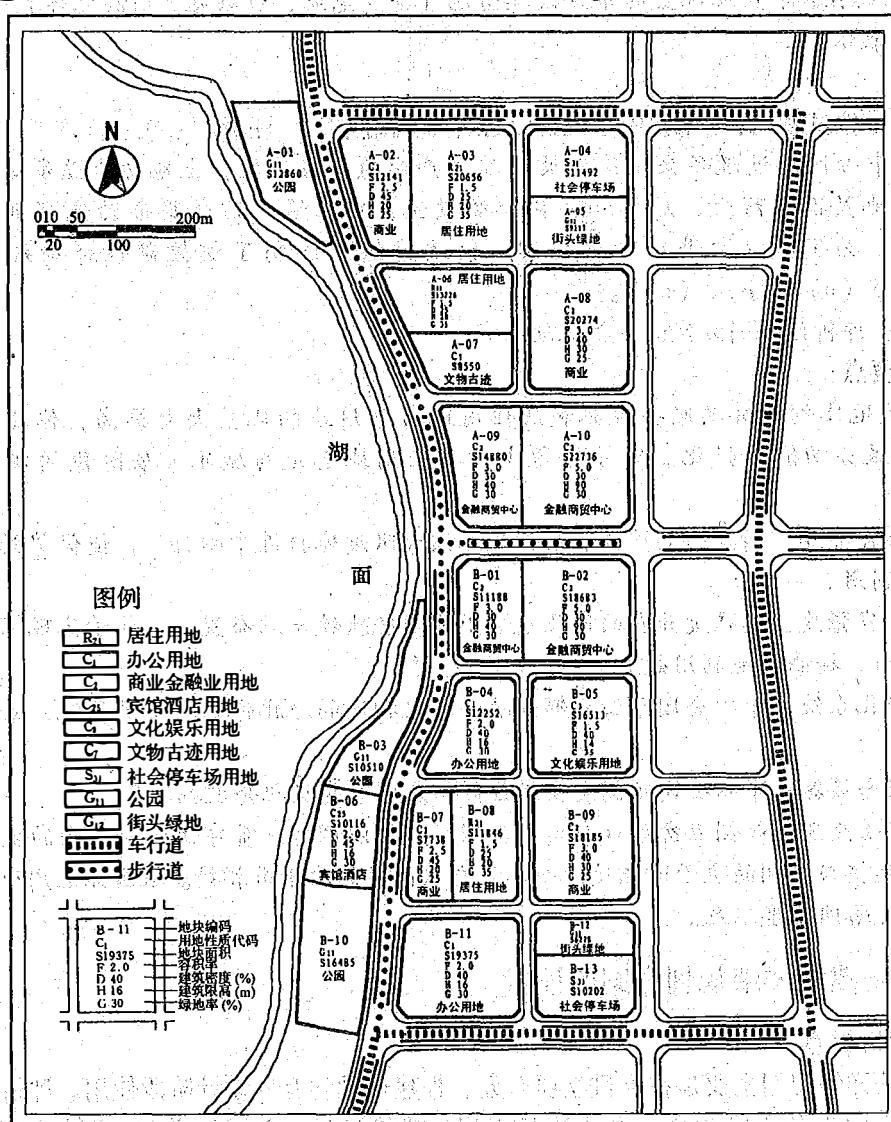


图 1-14 某市滨湖核心区控制性详细规划示意图

答题要点：

- 1) 交通组织：交通组织较为合理，方案将主要车流与步行人流进行了有效分离，保证了游览线路的畅通，在主要道路旁设置了两处停车场，有效截流了进入核心区的车行交通。
- 2) 规划布局：由于该地区的主要功能为旅游休闲，因此在 A-09、A-10、B-01、B-02 地块布置大量的金融贸易中心不太适宜，建议安排商业服务、文化娱乐等设施。为保证湖滨绿带的连续畅通，不应在湖滨保护绿带内设置宾馆（B-06）。
- 3) 开发强度：容积率普遍过高，特别是安排高层、高密度的商贸区与湖滨路的特点不符，会吸引大量车行交通进入该地区，造成交通混乱；同时也对景区的传统风貌和文物古迹的保护影响极大。
- 4) 配套设施：必须配置的市政设施用地（如变电站、垃圾站、消防站等），在图 1-14 中没有表示。

（2）模拟试题二：《某镇中心区控制性详细规划方案》评析。

某镇中心区经过近年来快速发展，随着产业的升级换代，土地功能逐步从原来大片工业用地置换为商业、居住和公共配套设施，中心区的综合服务功能得到不断强化和提升。为了对建设进行有效控制，镇政府组织编制了该控制性详细规划方案[见图 1-15 (a)、(b)、(c)]。

问题：评析该规划方案的主要优缺点。

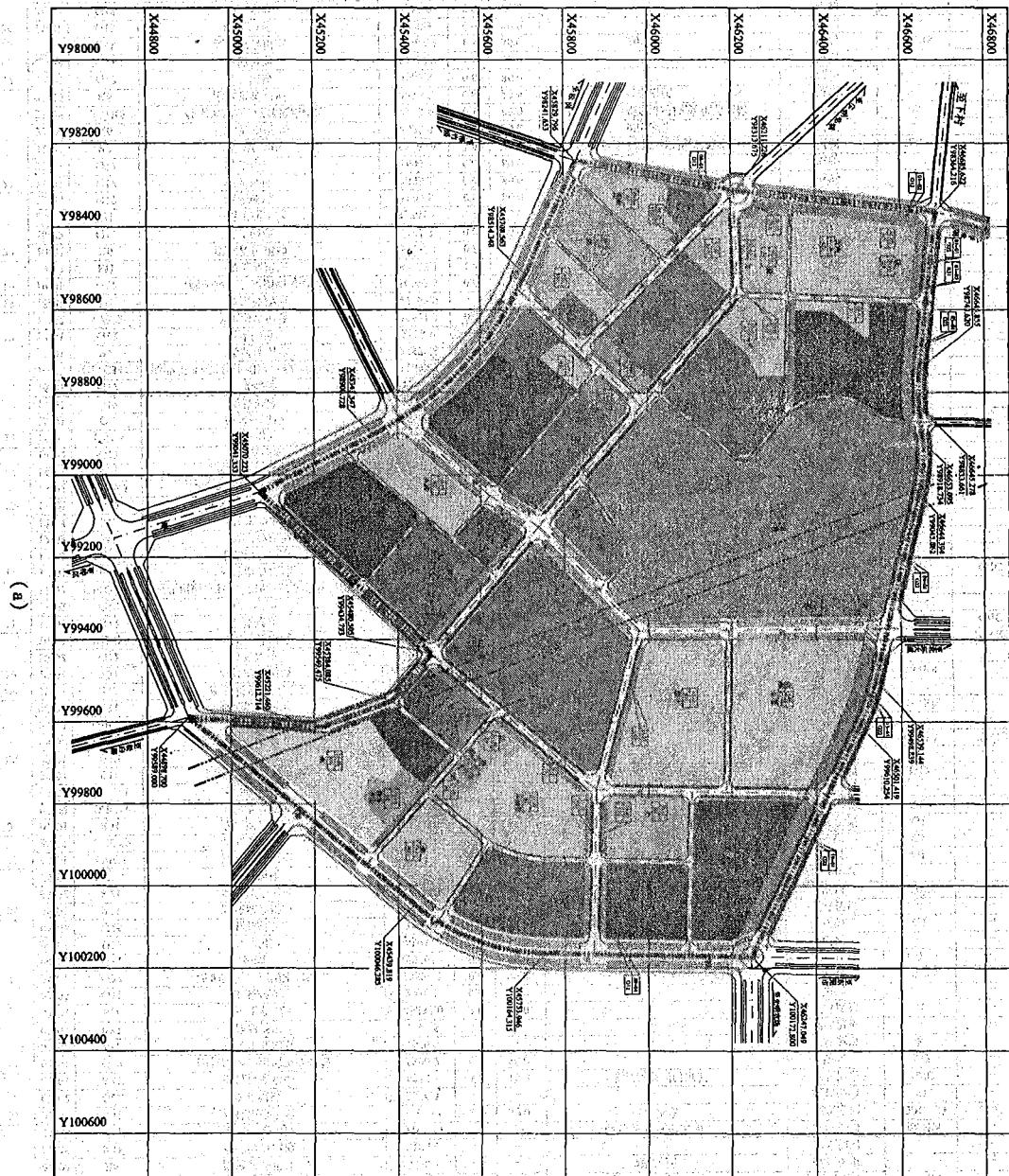
答题要点：

- 1) 用地比例：公共服务设施和居住用地占总用地的比重大大提高，体现了对中心区综合服务功能的强化。继续保留少量工业用地也是与城市发展阶段的实际相符合的。
- 2) 总体布局：新建公共设施和居住用地最大限度地接近中心公园，使优势景观资源得到合理利用。
- 3) 开发强度：高强度开发的商业服务用地围绕地铁车站布置，有利于体现不同区位的土地价值，提高土地利用效益。
- 4) 绿化系统：中心公园界面不够开放，与之相连的绿化体系还不成系统，景观廊道预留不足。
- 5) 配套设施：中心公园东侧大型居住区幼儿园等基层配套设施不足。
- 6) 道路交通：西侧五岔路口布局不合理，应予以调整。贯穿西北和东南的主干道在东南侧应直接与对侧的主干道相接，而不是与东南角的次干道相接。轨道站点周边高强度开发地块支路网密度不足。

七、修建性详细规划方案的评析

1. 评析重点

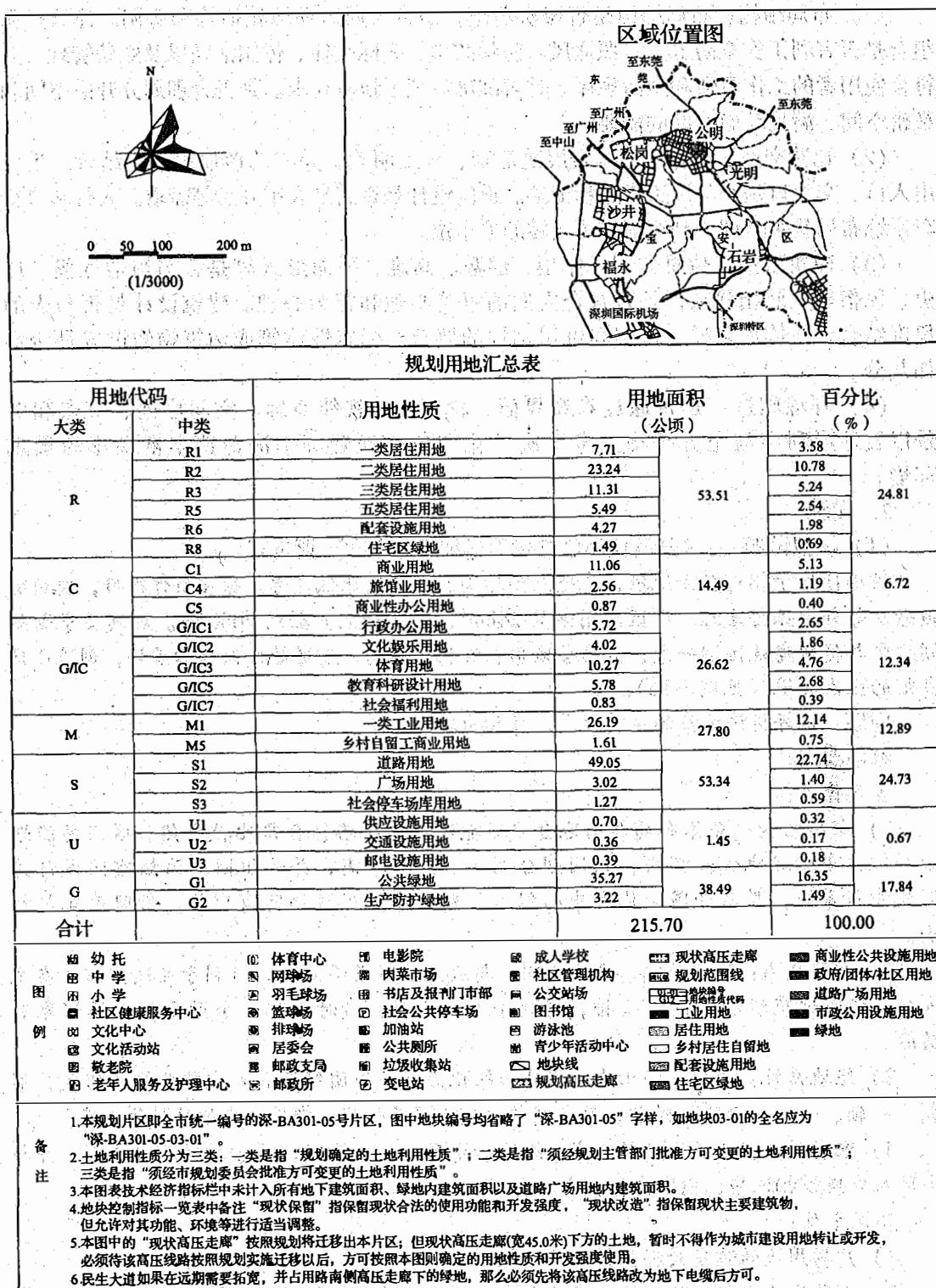
修建性详细规划主要是在项目立项研究、报建审批和开发设计阶段使用。评析方案主要以建筑空间设计方案为主，专业涉及规划、建筑设计、总图、道路、园林绿化及水、电、气等配套工程设计等方面。如：



地块控制指标一览表

街坊 编号	地块 编号	用地性质 代码	用地性质 (一类)	用地面积 (平方米)	容积 率	绿地率 (%)	配套设施项目名称	备注	土地利用相容性规定	
									二类用 地性质	三类用 地性质
									规划	规划
01	01-01	G22	防护绿地、组团隔离绿带	3616.2	0.0	90.0	-	规划	S12	-
	01-02	G12	街头绿地	5859.4	0.0	75.0	-	规划	S1	-
	01-03	R21	多层住宅用地	6094.0	-	-	-	现状保留	R6+R8	-
	01-04	R6	配套设施用地	6650.3	-	-	9班幼托	现状保留	-	-
	01-05	R31	商住混合用地	8104.6	-	-	-	现状保留	-	-
	01-06	R21	多层住宅用地	31050.4	-	-	居委会、社区管理机构	现状保留	R6+R8	-
02	02-01	R31	商住混合用地	12845.6	2.2	30.0	公共厕所	现状改造	G/C+C3	C3+C9
	02-02	G12	街头绿地	2054.5	-	-	-	现状保留	S1	-
	02-03	R31	商住混合用地	6784.6	3.8	10.0	书店及报刊门市部	现状改造	G/C	-
	03-01	G22	防护绿地、组团隔离绿带	5390.2	0.0	90.0	-	规划	S12	-
03	03-02	M1	一类工业用地	9640.8	-	-	-	现状改造	R	-
	03-03	R31	商住混合用地	6791.5	-	-	-	现状保留	-	-
	03-04	M1	一类工业用地	45832.0	2.0	20.0	-	现状改造	R	-
	03-05	G12	街头绿地	2936.1	0.0	80.0	-	规划	-	-
04	04-01	G22	防护绿地、组团隔离绿带	13526.1	0.0	90.0	-	规划	S12	-
	04-02	G11	公园	399565.5	0.0	80.0	公共厕所、垃圾收集站	现状改造	G/C2	-
	04-03	U12	供电用地	6395.5	0.4	50.0	110kV变电站	规划	-	-
	04-04	U25	加油加气站用地	3600.0	0.6	20.0	加油站(含洗车场)	规划	G1	-
05	05-01	R31	商住混合用地	3735.9	-	-	-	现状保留	-	-
	05-02	R21	多层住宅用地	16933.1	1.2	40.0	羽毛球场	规划	G/C5	-
	05-03	G/C53	中学用地	48656.7	-	-	36班中学	现状保留	-	-
06	06-01	G/C7	社会福利用地	8333.7	0.4	40.0	敬老院、老年人服务及护理中心	规划	G1	-
	06-02	G/C55	成人学校用地	9147.7	0.7	35.0	成人学校	规划	G1	-
	07-01	R31	商住混合用地	11322.1	-	-	-	现状保留	G1	-
07	07-02	G/C11	市属办公用地	36425.9	-	-	-	现状保留	-	R31
	07-03	G/C11	市属办公用地	5109.5	-	-	-	现状保留	-	-
	07-04	S31	机动车停车场库用地	7161.6	-	-	社会公共停车场	现状保留	G12	-
08	08-01	G12	街头绿地	815.0	-	-	-	现状保留	-	-
	08-02	C1+C3	商业用地+服务业用地	7650.2	1.5	20.0	-	规划	G1+S2	R3+R6
	08-03	G/C11	市属办公用地	804.1	-	-	-	现状保留	-	-
	08-04	R31	商住混合用地	21638.0	-	-	居委会、社区健康服务中心	现状保留	R6+R8	-
09	09-01	S22	游憩集会广场用地	30182.0	-	-	公共厕所	现状保留	-	-
	10-01	R31	商住混合用地	15652.9	-	-	-	现状保留	R6+R8	-
10	10-02	G12	街头绿地	2032.8	-	-	-	现状保留	-	-
	10-03	G/C11	市属办公用地	4722.6	-	-	-	现状保留	G1	R3+R6
	11-01	G12	街头绿地	5877.8	0.0	80.0	-	规划	R3+R6	G/C
11	11-02	G12	街头绿地	3398.4	0.0	80.0	-	规划	S1+G2	-
	11-03	C1+C3+C5	商业用地+服务业用地+商业性办公用地	29104.1	1.8	20.0	邮政所	规划	R3+S2	-
	12-01	R31	商住混合用地	6767.4	-	-	-	现状保留	G1	G/C
12	12-02	G/C11	市属办公用地	10181.0	-	-	-	现状保留	-	-
	12-03	M1	一类工业用地	28388.6	2.3	25.0	垃圾收集站	现状改造	R	-
	12-04	M1	一类工业用地	32778.4	-	-	-	现状保留	R	-
13	13-01	G22	防护绿地、组团隔离绿带	10824.2	0.0	90.0	-	规划	S12	-
	13-02	R2+R6	二类居住用地+配套设施用地	88840.8	1.5	35.0	9班幼托、居委会、垃圾收集站、公共厕所	规划	R8+R6	-
	14-01	R11	独栋住宅、别墅用地	77140.1	0.4	40.0	居委会、社区健康服务中心	规划	G/C+R8	-
14	14-02	G12	街头绿地	3916.7	0.0	80.0	-	规划	-	-
	15-01	G/C3	体育用地	102736.3	0.4	40.0	体育馆、游泳池	规划	G/C2	-
	15-02	C4	旅馆业用地	25640.0	-	-	-	现状保留	C1+C3	-
15	15-03	G12	街头绿地	1219.0	0.0	80.0	-	规划	-	-
	16-01	G12	街头绿地	1360.2	0.0	80.0	-	规划	-	-
	16-02	C1+C3+C5	商业用地+服务业用地+商业性办公用地	11092.5	1.5	20.0	书店及报刊门市部	规划	R31	-
16	16-03	R2	二类居住用地	28570.8	1.5	30.0	居委会、羽毛球场地	规划	R6+R8	-
	17-01	G12	街头绿地	2523.9	0.0	80.0	-	规划	-	-
	17-02	G/C2	文化娱乐用地	40171.3	0.8	30.0	文化中心、青少年活动中心、图书馆、电影院	规划	G/C	-
18	18-01	M1	一类工业用地	47797.9	-	-	公共厕所	现状保留	R	-
	19-01	G22	防护绿地、组团隔离绿带	10892.5	0.0	90.0	-	规划	S12	-
	19-02	M1	一类工业用地	60363.1	1.4	20.0	-	规划	R	-
20	20-01	R6	配套设施用地	26898.0	0.8	35.0	30班小学	规划	-	-
	20-02	G12	街头绿地	1566.3	0.0	80.0	-	规划	R6	-
	20-03	M1	一类工业用地	33741.5	1.3	20.0	-	规划	R	-
	20-04	G12	街头绿地	1995.9	0.0	80.0	公共厕所	规划	M1	R
	21-01	G12	街头绿地	3493.3	0.0	80.0	-	规划	-	-
21	21-02	G12	街头绿地	1604.8	0.0	80.0	-	规划	-	-
	21-03	R2	二类居住用地	57297.6	1.6	35.0	居委会、社区管理机构、羽毛球场地	规划	R31	-
	21-04	R6	配套设施用地	4680.0	0.8	35.0	9班幼托	规划	-	-
	21-05	R8+R6	住宅区绿地+配建设施用地	4283.4	0.1	80.0	网球场、篮球场、排球场、文化活动站	规划	R6	-
	21-06	R6	配套设施用地	4477.7	0.8	25.0	肉菜市场	规划	R8	-
22	22-01	G12	街头绿地	2002.5	0.0	80.0	-	规划	-	-
	22-02	C13	市场用地	45949.7	1.5	30.0	-	规划	R	-
	23-01	R31	商住混合用地	32309.9	1.5	35.0	居委会	规划	R6+R8	C3
	24-01	G12	街头绿地	2070.1	0.0	80.0	-	规划	-	-
24	24-02	G12	街头绿地	1265.8	0.0	80.0	-	规划	-	-
	24-03	U3	邮电设施用地	3932.0	1.0	30.0	邮政支局	规划	-	R31
	24-04	U21+S31	公共交通用地+机动车停车场库用地	5489.9	0.2	20.0	社会公共停车场、公交车站场	规划	-	R31
	24-05	C5	商业性办公用地	8662.1	2.8	30.0	-	规划	C2	R31
25	25-01	G12	街头绿地	3450.4	0.0	80.0	-	规划	-	-
	25-02	M5	乡村自留商业用地	16101.5	1.2	30.0	-	规划	R	-
	25-03	R8	住宅区绿地	10641.9	0.0	60.0	公共厕所、垃圾收集站、篮球场、羽毛球场地	规划	-	-
	25-04	R51	乡村居住自留用地	54854.0	1.5	30.0	居委会	现状改造	R2+R6	-
总计				1665572.6	0.9	46.8				

(b)



(c)

图 1-15 某镇中心区控制性详细规划方案示意图

(1) 布局结构：布局结构是否层次清晰，是否与周边环境相衔接和协调。建筑空间组合是否有利于安全防卫、日照通风、防噪防尘、人际交往、休闲活动以及经营管理，并符合使用者的工作习惯和生活规律。是否准确体现了地籍要求。是否合理划分开敞空间和私密空间、满足动静分区的需要。

(2) 道路交通：道路网络是否层次清晰、分工明确，并与地形地貌紧密结合。主要出入口、交叉口是否与周边道路相衔接。道路设计是否满足人车分流等需求。人行和自行车系统布局是否合理。是否安排了足够的停车位。

(3) 建筑选型：建筑类别、体型、层数、高度、平面形式等是否与当地气候、历史、民俗等文脉相联系，是否符合人们的审美心理和行为心理。建筑设计是否与人的尺度结合，并体现多样、协调和可识别性的要求。标志性建筑或构筑物的设置是否恰如其分。

(4) 环境塑造：是否通过景观界面、轮廓线、视线通廊、空间序列、节点和对景以及地形利用与土方平衡、多层次绿化和植物配置等手法塑造丰富多彩的景观环境。

2. 实例

(1) 模拟试题一：《某居住小区修建性详细规划方案》评析。

该小区处于相对独立地段，基地三面环山，呈南高北低走势，绿化条件很好，现状有敬老院等部分保留建筑。小区总用地约 24hm^2 ，规划住户数约 2000 户。规划要求新规划住宅与保留建筑协调一致，并结合地形在绿化、竖向、交通等方面精心设计，创造小区良好的生态环境（见图 1-16）。

问题：试评析该方案的主要优点，并指出不足之处。

答：

主要优点：

1) 布局结构：整体布局与山地自然环境及城市道路结合得比较自然。区内功能划分合理，中心绿地位置得当；组团划分明确、分布均衡，并将组团间消极空间设计为绿化步行系统，联系外围山体和中心绿地，建筑布置规整而富有变化，新旧建筑较协调。

2) 道路交通：路网清晰、主次分明，与城市道路设两处接口有利于交通组织，在主入口广场通过花坛和台阶的安排，有利于人车分离，同时强化了小区主入口的形象和功能。

3) 绿地系统：绿地系统由中心绿地、绿化走廊、组团绿地和住宅院落绿地组成，形成“一轴、一心、六团”结构，系统明确，便于居民使用，塑造了良好的居住环境。

4) 配套设施：公共设施结合中心绿地和小区出入口设置，处于相对独立地段，并与小区人口规模相适应，内容齐全，分布合理。

不足之处：

1) 广场周边的建筑景观显得有些零乱。

2) 小区周边山势较陡，该方案缺乏明确的截、排洪及加强山体植被、防止水土流失和山体滑坡等措施。



图 1-16 某居住小区修建性详细规划方案

(2) 模拟试题二：《某市居住组团修建性详细规划方案》评析。

图 1-17 为某市一个居住组团修建性详细规划方案。规划用地 9 万 m²，规划住宅户数 800 户，人口约 3000 人。该地块西、北临城市次干路，东南两侧为支路，在地块外西南

角为现状行政办公用地。根据当地规划条件要求，住宅建筑均为5层，层高2.8m，日照间距系数不小于1.4。该规划方案布置了12幢住宅楼及物业管理、商业建筑。结合组团出入口安排地面和地下停车场。

问题：试评析该方案的优缺点。

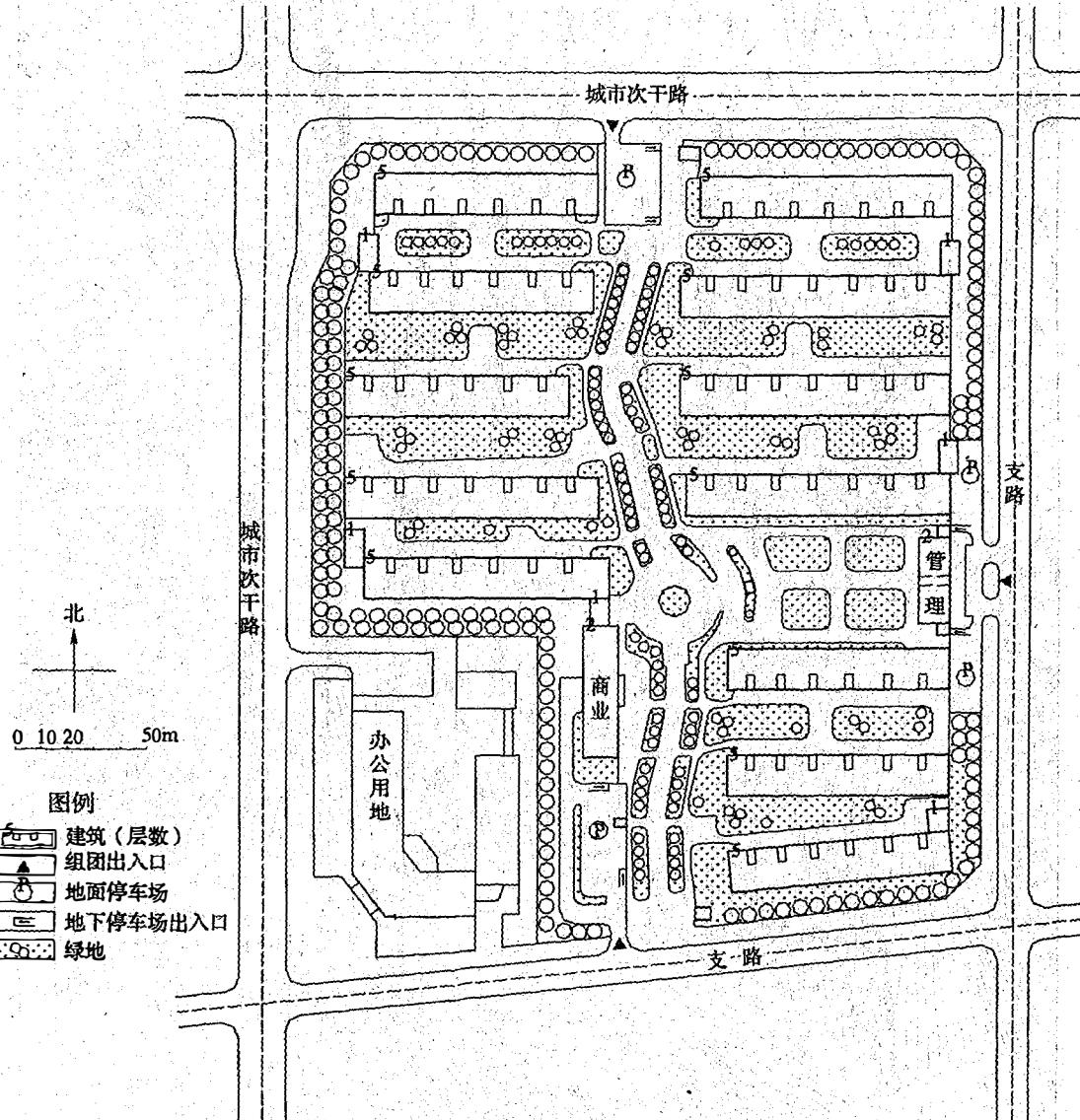


图 1-17 规划方案示意图

答题要点：

- 1) 布局结构与环境塑造：用一条组团绿带串联每幢住宅，形成完整的组团内步行系统，方便居民利用，有利于良好居住环境的塑造。
- 2) 道路交通：停车场布置在组团出入口处，有利于人车分离，并且注重地面与地下停车相结合，有利于改善地面步行环境。小区出入口偏多，尤其是东入口人车有干扰。
- 3) 商业建筑布局：商业建筑与小区入口结合不理想，而且因其不临街，不利于充分

发挥其商业价值。

4) 住宅建筑布局：所有住宅建筑均为南北向，朝向好。按住宅建筑均为5层计算，西南角和东南角两组住宅建筑的间距明显不足。

(3) 模拟试题三：《某居住小区修建性详细规划方案》评析。

图1-18为某居住小区修建性详细规划方案。住宅建筑分为四个组团布置，其中，在东北组团北侧安排了四幢老年公寓。规划提出：①所有条式住宅之间的正面间距，均按冬至日照1h的日晒标准计算；②宅间小路的路面宽度为1.5m；③所有6层条式住宅和8层塔式住宅均不设电梯。

问题：指出该方案的主要优点和存在的错误。

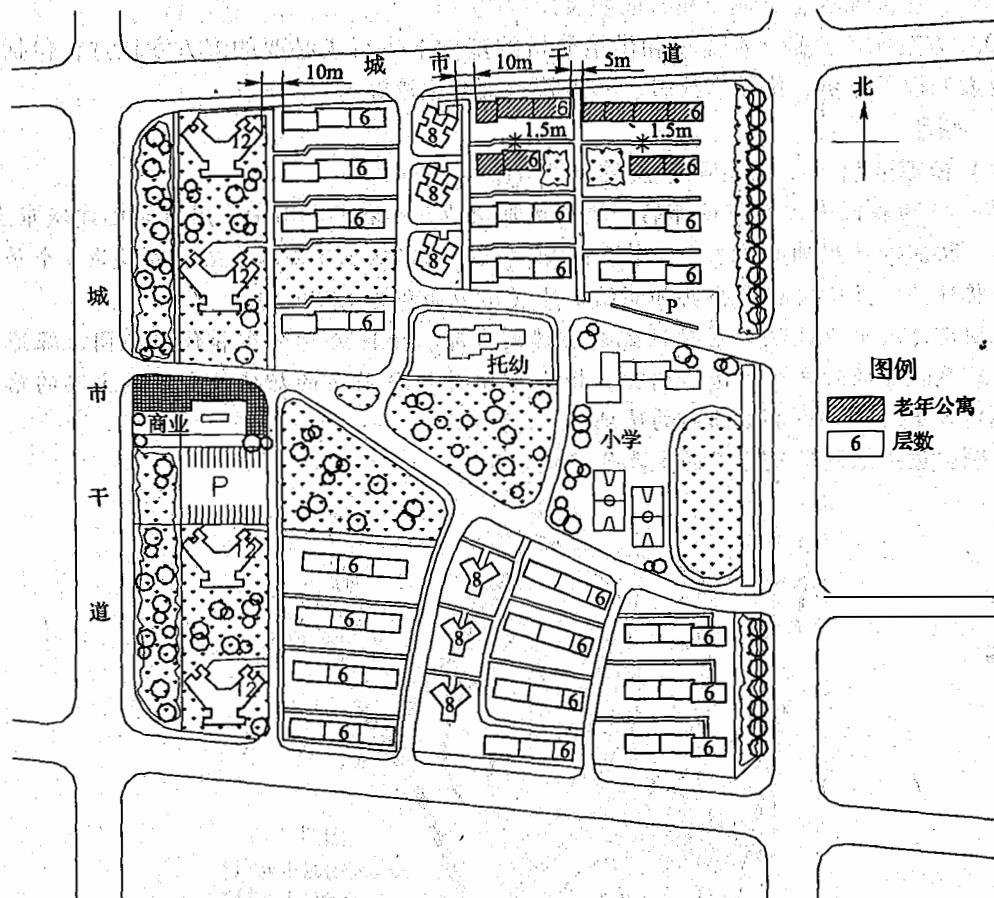


图1-18 某居住小区规划方案示意图

答题要点：

1) 主要优点有：平面布局合理，小学、托幼和商业建筑安排恰当，空间层次丰富有序。临街住宅的出入口不直接开向城市干道是正确的做法。

2) 住宅建筑间距有错误：多层条式住宅侧面间距不宜小于6m，多层条式住宅和高层住宅侧面间距不宜小于13m；老年住宅建筑的日晒标准不应低于冬至日晒2h的标准。

3) 小区道路断面有错误：宅间小路的宽度不应小于2.5m。

4) 8层塔式住宅和6层老年住宅应设电梯。

八、建设项目用地规划选址方案的评析

1. 评析重点

建设项目用地规划选址方案的评析主要以选址条件分析为主，这项工作主要在项目立项阶段的规划选址过程中使用。涉及与项目紧密相关的专业知识，以及环境、交通及安全影响评价等专业知识。主要包括：

(1) 需求分析：是否根据项目的特点全面分析了项目所需的区位条件、环境条件、交通及市政支撑条件，以及服务半径、服务人口、安全距离等特殊要求。

(2) 供给分析：是否全面梳理满足项目需求的存量用地的供给条件，包括地形地貌、水文地质、建设现状、土地权属、面积及形状等。

(3) 方案比选：是否在需求和供给分析的基础上进行了必要的多方案比选，包括各影响要素的权重分析、优缺点比较、实施管理难度比较等。

2. 实例

(1) 模拟试题一：《某市政设施的选址方案》评析。

图 1-19 为我国南方某市近郊的一块多边形用地，面积约 80hm^2 ，周边为已建城市主、次干路。按照分区规划的要求，应将其规划为一个可容纳 4.0 万人左右、分设为 3 个居住小区的居住区，并附设城市公共加油站 1 处（用地面积为 1200m^2 ）。

规划设计人员据此结合居住区配套公建的分布，小区公建分布和住宅组团、绿地系统、道路系统等的综合布置进行研究，提出了如图 1-19 所示的居住区和小区主路的路网结构规划方案及城市公共加油站的选址。

问题：该规划及选址方案的主要优缺点。

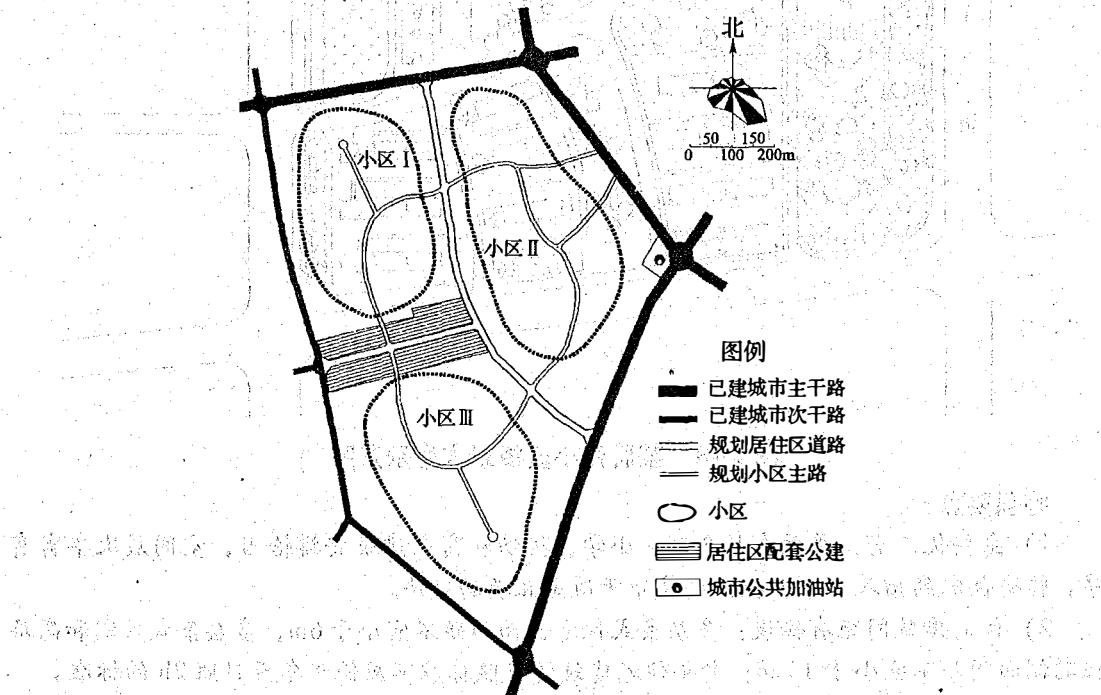


图 1-19 某市政设施的选址方案

答题要点：

优点：

- 1) 居住区道路和小区主路的主要走向顺应了城市主导风向，成为居住区良好的通风走廊。

- 2) 小区主路沟通了3个小区，联系方便。

缺点：

- 1) II号小区的两条主路不宜直接向城市主干路开口，且两个机动车道对外出口间距小于150m。

- 2) I、III号小区内的尽端式道路不应规划为小区主路，且长度均超过120m。

- 3) 城市公共加油站不宜沿城市主干路布置。

(2) 模拟试题二：《某公共服务设施的选址方案》评析。

某大城市外围规划一处大型居住用地，并拟建城市主、次干路及地铁线路服务于该地区（车站位置如图1-20所示）。规划居住区内的路网系统相对独立，在交通性干道的北侧配套建设一个大型超市。

问题：规划中道路交通及大型超市布局的不合理之处。

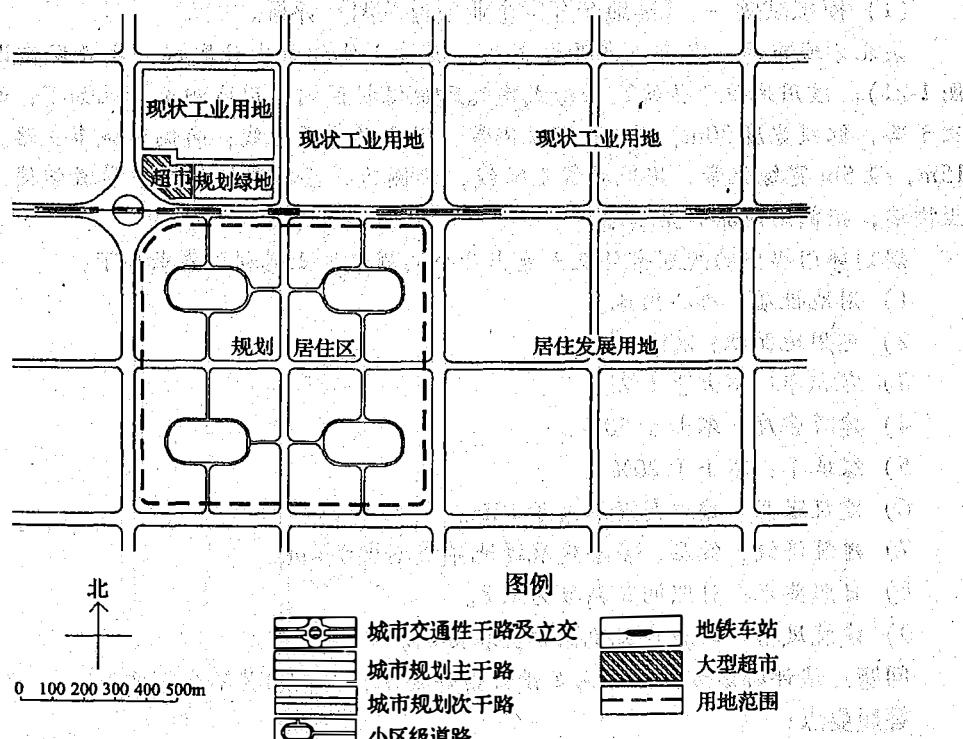


图1-20 某市局部地段规划路网示意图

答题要点：

- 1) 地铁线路不应设置在城市交通性干道下。
- 2) 规划的南北向次干路不应与交通性干道直接相连。
- 3) 小区出入口不应设置在交通性干道及主干路上。

- 4) 大型超市布局不合理：紧临交通性干道和主干路的立交口，与地铁车站结合不好。

九、建设项目总平面图的评析

1. 评析重点

建设项目总平面图的评析主要以建筑设计和场地设计方案为主，工作阶段一般是项目报建与施工设计的前期，涉及建筑设计、总图设计、道路及市政工程设计等专业。主要包括：

- (1) 平面布局：总平面布局是否满足设计条件所要求的建筑后退红线（包括地下室位置）、日照间距、开敞空间（包括广场、步行通廊等）、绿化配置等设计要求。
- (2) 交通组织：机动车出入口设置、室外人车流线组织是否合理。是否预留消防疏散通道。配建停车位和公共停车位布置是否足够，位置是否恰当。
- (3) 建筑设计：是否符合高度、体型、色彩和风格等控制要求。必要的平面图、立面图和三维效果图是否规范齐全。

2. 实例

(1) 模拟试题一：《某地产开发企业项目总图》评析。

某北方城市的一家房地产开发企业，通过土地招标出让取得一块开发建设用地（见图 1-21）。该用地位于传统民居形式建筑风貌保护区内。用地四至情况如下：西侧为城市次干路，红线宽度 30m，设 5m 宽绿化带，用地界线至绿线；南侧为城市支路，红线宽度 15m，设 5m 宽绿化带，用地界线至绿线；北侧为 3 层砖混结构的中学教学楼，用地界线至围墙；东侧用地界线至围墙。

规划部门提出的规划条件及土地出让合同规定的土地利用要求如下：

- 1) 用地性质：办公用地。
- 2) 可用地面积：2090m²。
- 3) 容积率：不大于 1.2。
- 4) 建筑密度：不大于 50%。
- 5) 绿地率：不小于 20%。
- 6) 建筑限高：檐口高度不大于 12m。
- 7) 建筑退线：低层、多层建筑退地界线不少于 6m。
- 8) 日照要求：日照间距系数为 1.8。
- 9) 建筑风格：与城市风貌保护区相协调。

问题：试评析该方案是否满足设计条件要求，并指出其不合理之处。

答题要点：

- 1) 建筑风格与所处的传统民居形式建筑风貌保护区的风格不协调。
- 2) 地上部分建筑面积超出合同规定的容积率指标。
- 3) 总高度（建筑高度 12m + 室内外高差 0.9m）超过限高 12m。
- 4) 北侧为中学教学楼，未满足日照间距要求（其建筑间距应为 23.22m）。
- 5) 建筑门廊、地下车库范围和地面停车场均超出或占压绿线。东、南、西退地界线不够 6m。

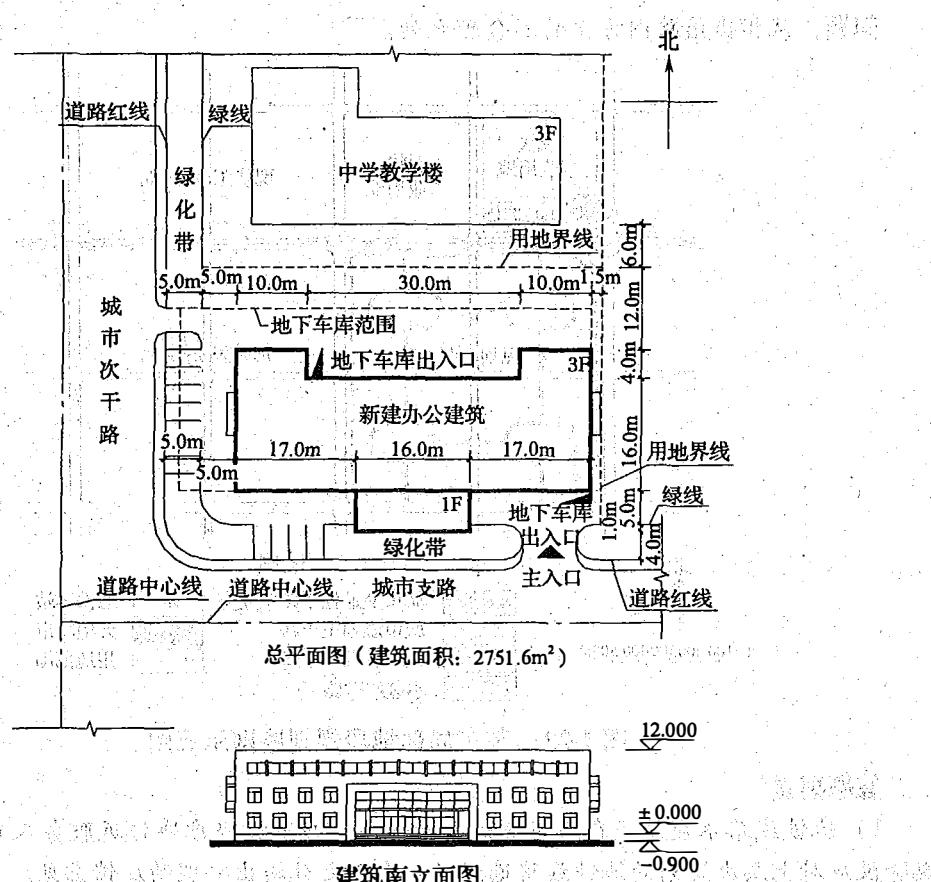


图 1-21 总平面图、建筑南立面图

十、其他专项规划方案的评析（以道路交通规划为例）

《城市规划原理》涉及的各类专项规划较多，现就道路交通规划方案的评析应关注的重点内容进行梳理。

道路交通规划方案的评析通常为局部地段的交通规划与道路设计有关内容，主要包括：

- (1) 规划依据：是否符合上层次规划和落实交通发展目标。
- (2) 技术标准：是否符合相关技术标准和规范，并与当地实际相结合。
- (3) 路网布局：不同层级道路体系的组织是否合理，与地块功能是否进行了衔接。

车行与人行以及动态交通与静态交通的矛盾是否得到妥善处理。

- (4) 实施措施：是否针对现状问题和实施条件提出了有效的解决方案和措施。

2. 实例

- (1) 模拟试题一：《某市局部地段规划路网方案》评析。

某大城市外围新规划一处大型居住片区，拟建城市主、次干路及地铁线路服务于该片区（车站位置如图 1-22 所示）。居住区内的路网系统相对独立。在城市交通性主干道的北侧配套规划一个大型超市。

问题：试指出该路网方案的不合理之处。

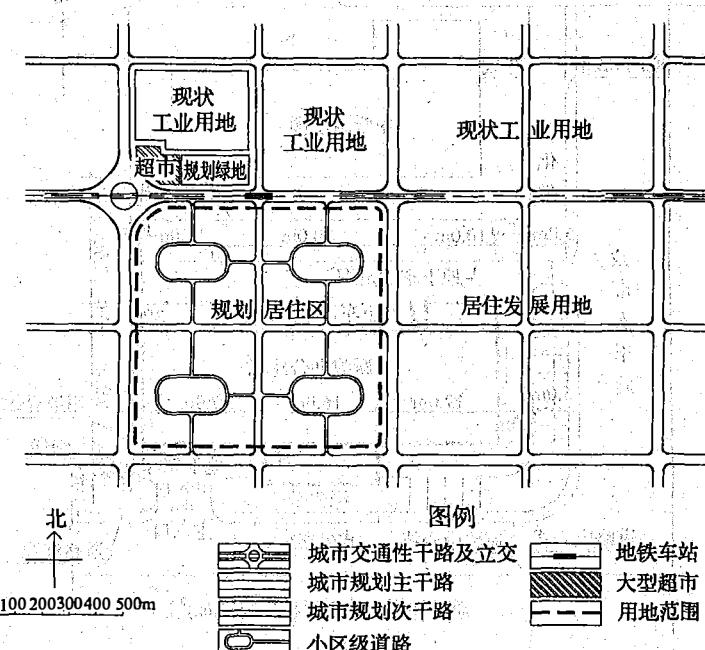


图 1-22 某市局部地段规划路网示意图

答题要点：

- 1) 地铁线路不应设置在城市交通性干道下，应最大限度地接近服务人口密集区。控规阶段应对上层次规划的地铁线路选线的不合理之处提出合理的反馈意见。
- 2) 规划居住区的南北向次干路不应与交通性干道直接相连。
- 3) 小区出入口不应设置在交通性干道及主干路上。
- 4) 大型超市布局不合理，不应紧临交通性干道和主干路的立交口。而且未与地铁车站紧密结合。

(2) 模拟试题二：《某城市长途汽车客运站规划设计方案》评析。

某中等城市长途汽车客运站规划设计方案（见图 1-23），规划用地临城市主次干道，两条干道均设置有城市公共汽车站点。该方案将长途站的长途客车到、发车区和站前广场分别布置在车站主体建筑售票大厅的两侧。

问题：请按照图 1-23 中标明的①~⑦各点，合理组织长途客车的到、发车，和城市接送旅客的进出站交通等（不含城市公共交通），具体选择安排以下内容：

- a. 长途客车进站口；
- b. 长途客车到达区；
- c. 到达旅客出站口；
- d. 长途客车发车区；
- e. 长途客车出站口；
- f. 城市送客车辆下客处；
- g. 城市接客车辆上客区。

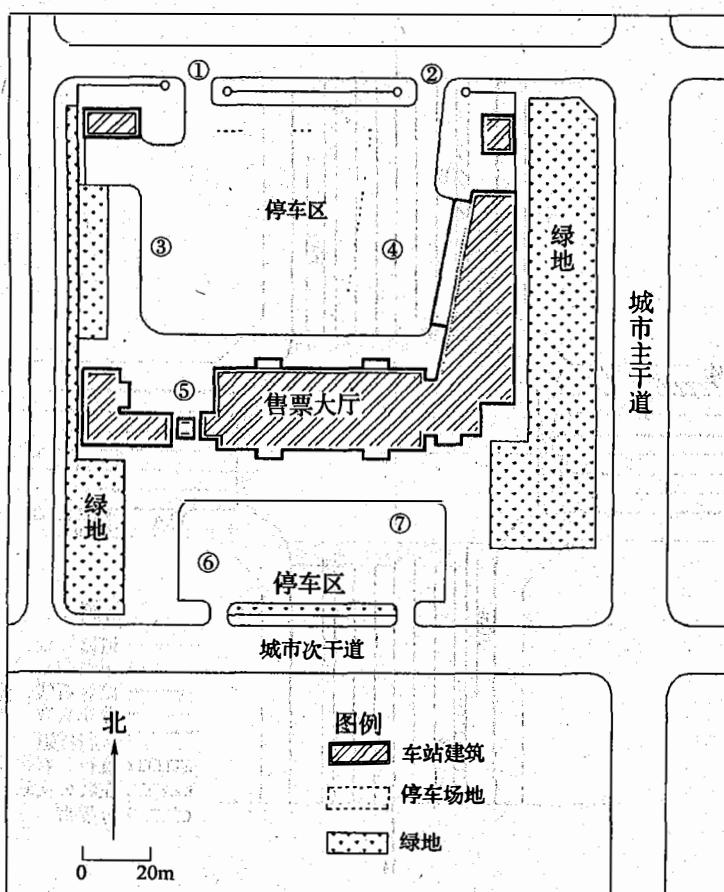


图 1-23 某长途汽车站规划方案示意图

答题要点：

长途汽车站内外各点的安排如下：

- 1) ①长途客车进站口；
- 2) ②长途客车出站口；
- 3) ③长途客车到达区；
- 4) ④长途客车发车区；
- 5) ⑤到站旅客出站口；
- 6) ⑥城市送客车辆下客处；
- 7) ⑦城市接客车辆上客区。

(3) 模拟试题三：《某交叉口规划设计方案》评析。

图 1-24 为某城市新区主干路 AB 与次干路 CD 交叉口规划平面图。规划主干路 AB 的横断面为双向 6 条机动车道 3 块板布置，次干路 CD 的横断面为双向 4 条机动车道 1 块板布置。交叉口设置了 5 个公交停靠站，其中②、③、⑤号站为直行、右转公交站，①、④号站为左转公交站，停靠站距交叉口距离如图 1-24 所示。

问题：试指出该交叉口规划平面布置存在的问题。

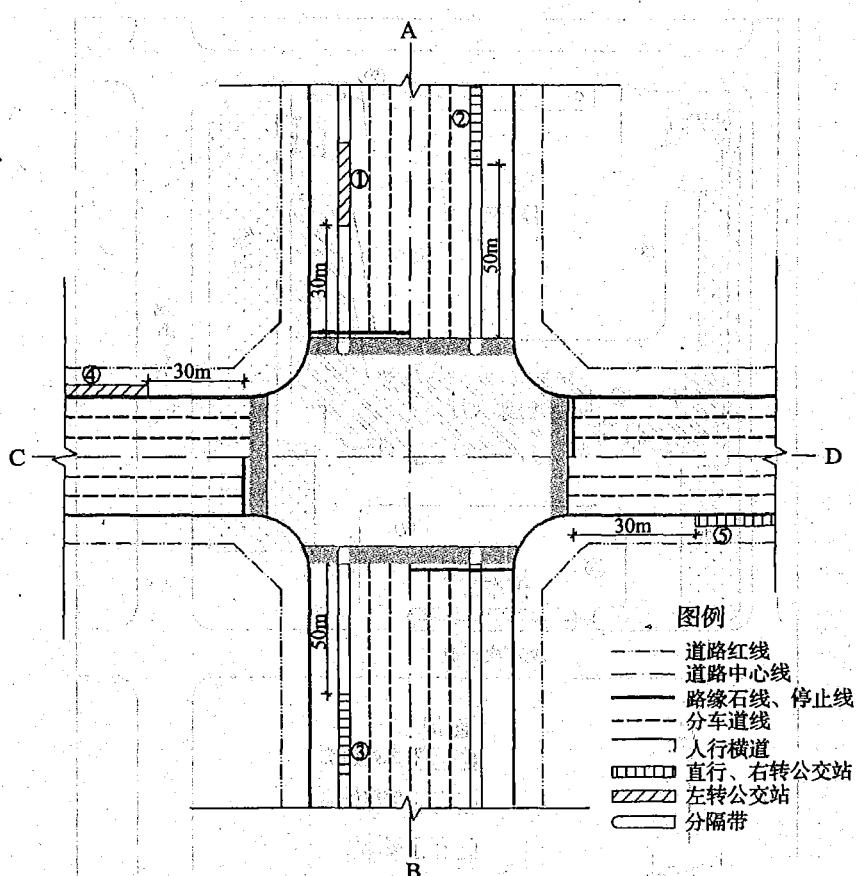


图 1-24 某交叉口规划设计方案

答要点：

- 1) 主干路与次干路交叉口应考虑路口的机动车道拓宽，本平面布置中路口机动车道没有拓宽。
- 2) 交叉口处公交停靠站应布置在交叉口出口道一侧，并与交叉口保持一定距离（常布置在拓宽段外）。本平面布置中①号站不应布置在进口道上，④、⑤号站距交叉口过近。
- 3) 占用人行道位置设置公交停靠站处的道路红线应相应后退，本平面布置中④、⑤号站处的道路红线没有后退。
- 4) 干道公交停靠站应布置为港湾式，本平面布置中均未布置为港湾式。

第二章 城乡规划的实施管理

城乡规划实施管理就是有计划、分步骤地组织实施经依法批准的城乡规划，其核心任务是对城镇和乡村空间资源进行合理调控和优化配置，对土地开发建设行为（包括城镇国有土地和乡村集体土地）进行合理引导和必要控制，维护公共利益，促进社会公平，保障健康城镇化，实现经济、社会全面协调和可持续发展。

根据《城乡规划法》，城乡规划实施主体是地方各级人民政府，具体而言是地方各级人民政府城乡规划主管部门。各级城乡规划主管部门依据法律法规，一方面，通过组织或参与制定实施城乡规划的保障政策措施等主动行政行为实施城乡规划；另一方面，通过受理建设单位或个人的申请，依法实施城乡规划行政许可，引导和调控各类项目建设实施城乡规划。

《城乡规划法》规定，我国城镇规划实施管理实行“一书两证”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的规划管理制度，我国乡村规划实施管理实行乡村建设规划许可证制度。

《城乡规划法》规定的选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证构成了我国城乡规划实施管理的主要法定手段和形式。核发选址意见书属于行政审批^③，建设用地规划许可、建设工程规划许可或乡村建设规划许可属于行政许可。行政许可是行政机关依法对社会、经济事务实行事前监督管理的一种重要手段，城乡规划许可是城乡规划主管部门应建设单位或个人的申请，通过颁发规划许可证等形式，依法赋予该单位或个人在城乡规划区内获取土地使用权、进行建设活动的法律权利的行政行为。

具体而言，选址意见书是城乡规划主管部门依法审核建设项目选址的法定凭据；建设用地规划许可证是经城乡规划主管部门依法审核，建设用地符合城乡规划要求的法律凭证；建设工程规划许可证是经城乡规划主管部门依法审核，建设工程符合城乡规划要求的法律凭证；乡村规划许可证是经城乡规划主管部门依法审核，在集体土地上有关建设工程符合城乡规划要求的法律凭证。

城乡规划实施管理制度的建立对引导、协调和控制各类实施城乡规划的活动，保障城乡规划得到有效实施以及维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益等，都具有十分重要的意义。由于全国各地情况不同，依据《行政许可法》和《城乡规划法》的规定，结合本地实际，在相应的地方法规中应明确核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的具体程序、前置条件、许可

^③ 在《中华人民共和国城乡规划法解说》中，将选址意见书定义为一项行政审批。

证有效期等规定，规范和保障城乡规划实施管理制度的有效落实。

第一节 城镇规划实施管理

一、规划实施管理的法律依据和总流程

1. 法律依据

伴随着《城乡规划法》和一系列行政法规的出台和修订，当前城乡规划方面的法律、行政法规将由原来的“一法一条例”即《城市规划法》和《村庄和集镇规划管理条例》扩展为“一法三条例”，即《城乡规划法》、《村庄和集镇规划管理条例》（修订）、《风景名胜区条例》和《历史文化名城名镇名村保护条例》。“一法三条例”是城乡规划实施管理的主要法律依据；与此同时，与城乡规划密切相关的其他法律、法规，包括《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）、《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》）、《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）《中华人民共和国文物保护法》（以下简称《文物保护法》）等，也是城乡规划主管部门在实施管理过程中应当严格遵守的，并应积极与相关主管部门做好协调与衔接；此外，《行政许可法》和《物权法》作为普适性的行政法和民法在很多方面都对城乡规划行政许可作出了明确规定。

（1）《中华人民共和国城乡规划法》。

2008年1月1日开始施行的《城乡规划法》为适应城乡统筹和市场经济体制，优化完善了城镇规划实施管理“一书两证”制度，明确了乡村建设规划许可证制度，是城乡规划实施管理的主要法律依据。

（2）《村庄和集镇规划建设管理条例》。

1993年11月1日起施行的《村庄和集镇规划建设管理条例》规定了城市规划区内的村庄、集镇规划的制定和实施程序，目前正在修订当中，将对村镇规划建设管理作出更为细致明确的规定。

（3）《风景名胜区条例》。

2006年12月1日起施行的《风景名胜区条例》，规定了风景名胜区的设立、规划、保护、利用和管理，是风景名胜区内部规划管理的重要法律依据。

（4）《历史文化名城名镇名村保护条例》。

2008年7月1日起施行的《历史文化名城名镇名村保护条例》，进一步规范了历史文化名城名镇名村的申报、批准、规划、保护，明确了历史文化街区、历史建筑保护措施。在城乡规划实施管理中，对历史文化名城名镇名村的保护提出了更为严格细致的要求。

（5）《中华人民共和国土地管理法》。

1986年颁布（2004年8月28日修订并施行）的《土地管理法》规定了土地利用规划的编制与实施、农用地转用审批程序，以及城镇国有土地使用权行政许可制度，城乡规划实施管理过程中涉及的和国土资源主管部门的协调与衔接。

（6）《中华人民共和国城市房地产管理法》。

1995年颁布（2007年8月30日修订并施行）的《城市房地产管理法》赋予地方各

级房产行政主管部门实施房地产管理的权力，城乡规划主管部门需要在规划实施管理过程中加强与房地产行政主管部门的协调与衔接。

(7)《中华人民共和国行政许可法》。

2004年7月1日起施行的《行政许可法》规范了行政许可的设定和实施，规定了各项行政可申请与受理、审查与决定、期限、听证、变更与延续等具体实施程序。城乡规划主管部门向建设主体核发建设用地规划许可、建设工程规划许可和乡村建设规划许可证是一种行政许可行为，其设定和实施必须遵守《行政许可法》的规定。

(8)《中华人民共和国物权法》。

2007年10月1日施行的《物权法》从平等保护国家、集体、个人合法物权的角度出发，明确了物权所有人的各项权利和义务。法律在“业主的建筑物区分所有权”、“相邻关系”、“建设用地”、“宅基地使用权”等方面的规定涉及城乡规划实施管理。为保障国家、集体和公民的合法物权，必须在规划实施管理过程中依法保障和限定涉及土地和空间的各类物权，切实维护公共利益。

2. 规划实施管理总流程（见图2·1）

《行政许可法》第四章详细规定了行政许可实施程序：包括申请与受理、审查与决定，此外，还规定了行政许可的期限、听证的相关程序以及行政许可的变更与延续。后续章节每一项规划行政许可事项，根据《行政许可法》，基本按照申请与受理、公告与听证、审查与决定、颁发与公开、期限、变更与延续六个部分来展开。

自2004年7月1日《行政许可法》施行以来，地方各级城乡规划主管部门按照《行政许可法》的要求，结合地方实际情况规范和完善了城乡规划实施管理程序。虽然各地的具体实施程序和规定存在一定差异，但城乡规划实施管理的法律依据和总体要求是一致的。城镇规划实施管理一般可以划分为五个阶段：建设项目选址审批阶段、建设用地规划许可阶段、建设项目规划与设计方案审查阶段、建设工程规划许可阶段、建设工程竣工规划验收阶段。其中规划与设计方案审查阶段又可以分为修建性详细规划审查阶段与建设工程设计方案审查阶段。

为便民利民，提高行政效能，目前全国大部分城市规划实施管理实行报建“窗口”负责制度，城乡规划主管部门通过设立规划报建大厅和“窗口”，集中统一负责受理建设单位或个人的项目建设申请、查询和证件核发等工作。部分城市还设立了全市行政服务中心，集中、联合办理各类行政审批和行政许可。

二、建设项目选址审批

建设项目的选址不仅对建设项目本身成败起着决定性的作用，而且对城市的布局结构和发展将产生影响，特别是重大项目的选址，将对城市产生深远影响。在建设项目可行性研究阶段，通过对建设项目选址的宏观管理，有利于增强政府宏观调控能力，保证各项建设有计划、按规划进行，最终取得良好的经济效益、社会效益和环境效益。通过建设项目选址意见书的核发，既可以从规划上对建设项目加以引导和控制，充分合理利用现有土地资源，避免各自为政，无序建设；又可以为项目审批或核准提供依据，对于促进从源头上把好项目开工建设关，维护投资建设秩序，促进国民经济又好又快发展有重要意义。因此，建设项目选址管理可以说是城乡规划实施的首要环节与关键环节。

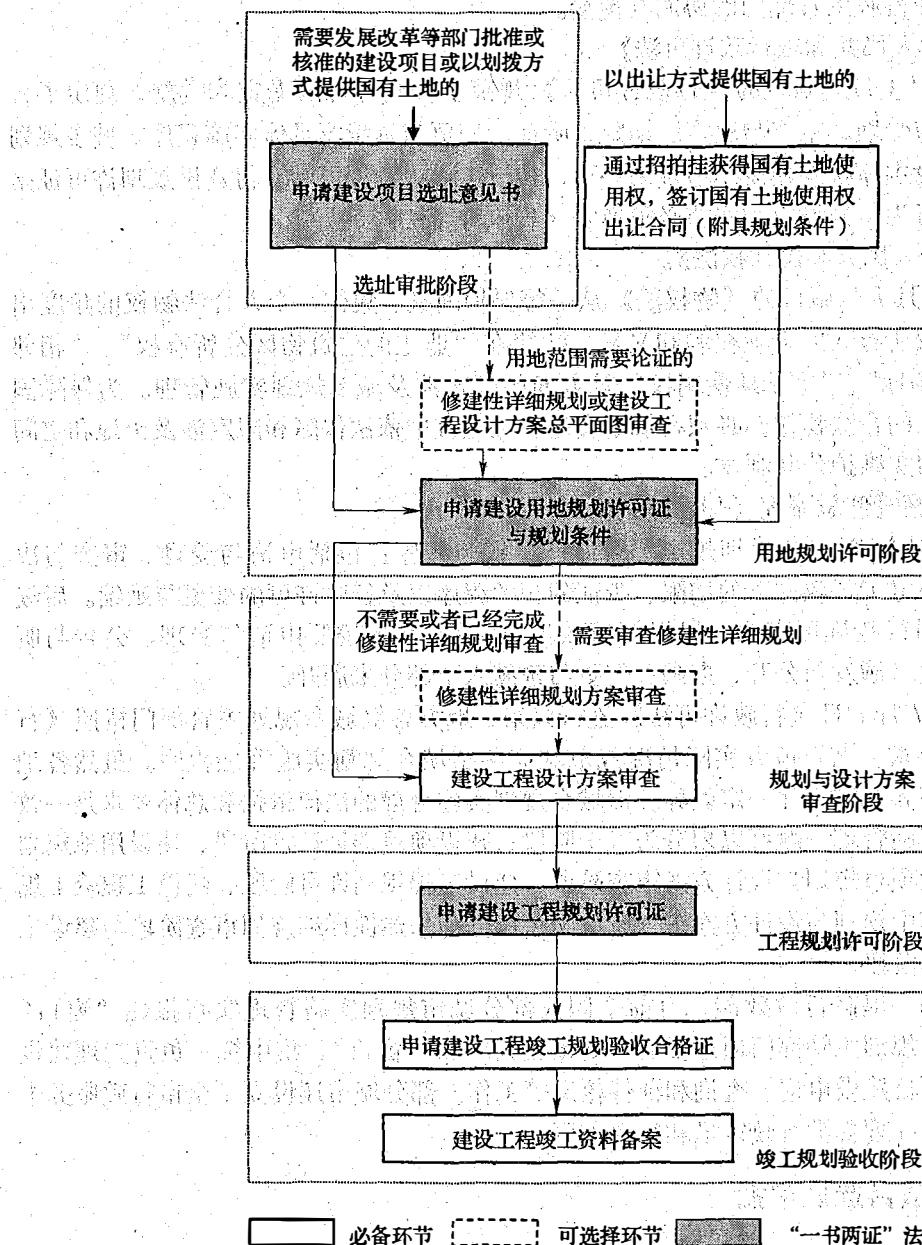


图 2-1 规划实施管理总流程图

《城乡规划法》第三十六条规定：“按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准或者核准前，应当向城乡规划主管部门申请核发选址意见书。”其中，按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目是指列入《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）中政府核准投资项目目录中的项目。另外，《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》（国办发〔2007〕64号）中强调要依法加强和规范新开工项目管理，严格规

范了投资项目新开工条件，主要是通过投资管理、规划管理、土地管理和环境管理来实现的。其中，规划管理主要体现为建设项目的规划选址审批制度。

综上所述，建设项目选址意见书适用于按国家规定需要发展改革等部门进行批准或核准或者通过划拨方式取得土地使用权的建设项目，其他建设项目则不需要申请选址意见书。对未取得规划选址审批文件的项目，发展改革等部门不得予以审批或核准。

根据《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》（国办发〔2007〕64号），实行审批制的政府投资项目，项目单位应首先向发展改革等项目审批部门报送项目建议书，依据项目建议书批复文件向城乡规划部门申请办理规划选址意见书。完成相关手续后，项目单位根据项目论证情况向发展改革等项目审批部门报送可行性研究报告，并附规划选址意见书。项目单位依据可行性研究报告批复文件再向城乡规划部门申请办理规划许可手续。实行核准制的企业投资项目，项目单位向城乡规划部门申请办理规划选址意见书。完成相关手续后，项目单位向发展改革等项目核准部门报送项目申请报告，并附规划选址意见书。项目单位依据项目核准文件再向城乡规划部门申请办理用地规划许可手续。实行备案制的企业投资项目，项目单位必须首先向发展改革等备案管理部门办理备案手续，备案后，向城乡规划部门申请办理规划选址等审批手续。

《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》（国发〔2002〕13号）明确要求，“区域重大基础设施建设，必须符合省域城镇体系规划确定的布局和原则。”省域城镇体系规划的实施主体是省级人民政府及其授权的城乡规划主管部门，具有区域性影响和重大建设项目建设和跨城市行政区的能源管道、引水工程、公路、铁路等线性基础设施建设项目，需要从区域全局发展的角度确定建设项目区位，应报省级规划主管部门提出选址要求。各省（自治区）应将省级规划选址纳入制度化、法制化轨道，明确选址程序，规范政府行为。

1. 审批程序（见图 2-2）

（1）申请与受理。

1) 申请。

建设单位（委托代理人）应当到城乡规划主管部门行政许可“窗口”以书面方式提出申请，或者通过城乡规划公众信息网以电子邮件等方式提出申请。申请一般应当具备以下材料：

- ①《建设项目选址意见书》申请表（规划部门提供的标准格式文书）；
- ②建设单位（委托代理人）合法身份证明材料和委托授权书；
- ③建设项目建议书批复文件（按国家投资管理规定需发展改革等部门批准的）；
- ④国有土地使用权证（限于扩大用地的项目）；
- ⑤经环保行政主管部门审批通过的环境影响评价文件（法律、法规要求的）；
- ⑥文物行政主管部门的选址意见（限于位于文物保护范围及其建设控制地带尚未明确定保措施和要求的、位于地下文物埋藏地区尚未完成文物勘探的）；
- ⑦规划专家咨询会的意见（重大项目地方规定需要的）；
- ⑧1/500 地形图；
- ⑨法律、法规规定的其他材料。

2) 受理。

- ①依法不需要规划选址审批的，应当即时告知申请单位不予受理，并发放《规划行

政许可（审批）不予受理通知书》；

②申请材料不齐全或不符合法定形式的，应当即或五日内一次性告知申请单位需要补正的全部内容，并发放《规划行政许可（审批）补正材料通知书》，逾期不告知的自收到申请材料之日起即为受理；

③申请材料齐全符合法定形式的，受理规划行政许可申请，发放《规划行政许可（审批）受理通知书》；

④受理后由“窗口”负责人将申请材料录入办公自动化系统，发送至相关业务科室。

（2）公告与听证。

1) 法律、法规、规章规定应当听证的事项，或者城乡规划主管部门认为需要听证的涉及公共利益的重大建设项目选址，应当向社会公告，并举行听证。

2) 直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，在作出选址意见以前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，城乡规划主管部门在二十日内组织听证会。

3) 听证笔录应当作为选址决定的重要依据。

（3）审查与决定。

1) 审查依据。

①省域城镇体系规划、市域城镇体系规划、城市总体规划、土地利用总体规划、近期建设规划以及城市道路交通、风景名胜区、绿地系统、市政工程、防灾、历史文化名城及文物古迹保护等专项规划；

②建设项目所在区域的分区规划、控制性详细规划；

③国家相关技术标准规范和地方相关技术规定；

④依法进行听证事项的听证笔录。

2) 审查与决定程序。

根据城乡规划主管部门内部审查与决定的程序进行。一般情况下，先经过业务科室初审，提出初步意见，报分管领导复审，重大项目再经局（委）业务会审查决定，最后由行政负责人签字颁发。根据规定须报上级行政机关决定的应上报。

（4）颁发与公开。

1) 证件颁发。

①不予审批的申请发放《不予规划行政许可（审批）决定书》，同时告知申请单位享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利；

②准予规划行政许可的申请发放《准予规划行政许可（审批）决定书》，并在十日内向申请单位颁发《建设项目选址意见书》及附件、附图。

2) 批后公开。

城乡规划主管部门在作出选址决定以后，应当将选址决定通过报纸、网站、行政许可窗口等渠道予以公开，公众有权查阅。

（5）时限。

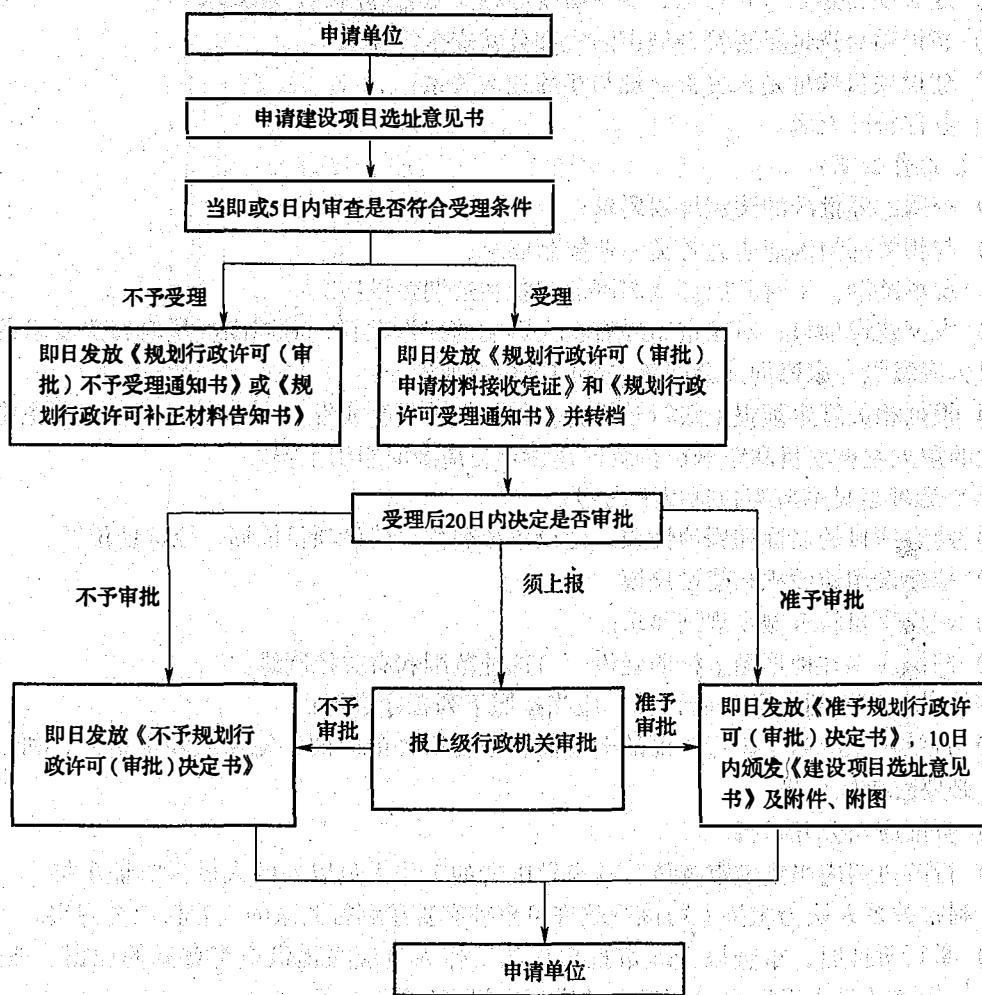
建设项目选址不属于行政许可，但可以参照《行政许可法》的要求，行政机关应当自受理行政审批申请之日起二十日内作出决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。根据规定须报上级行政机关

审批的项目其上报审批时间一般不计入时限。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

(6) 变更与延续。

建设单位要求变更选址意见书的，应当向城乡规划主管部门提出申请；符合法定条件、标准的，城乡规划主管部门应当依法办理变更手续。

建设单位需要延续依法取得的《建设项目选址意见书》有效期的（具体期限由地方法规确定），应当在有效期届满三十日前向城乡规划主管部门提出申请。城乡规划主管部门应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。但是，法律、法规、规章另有规定的，依照其规定。



2. 审查要点和操作要求

(1) 审查要点：

- 1) 该项目根据相关规定是否需申请核发选址意见书;
 - 2) 建设主体是否符合法定资格,申请事项是否符合法定程序,申请材料是否齐备等;
 - 3) 建设项目拟选址地点、用地规模、性质是否符合城市总体规划、所在地段控制性详细规划等要求;
 - 4) 建设项目选址是否符合相关保护控制和四线管制要求:自然保护区、水源保护区、风景名胜区、历史文化遗产等保护要求,机场、微波通讯、气象探测等净空要求,军事设施和其他特殊用地等保护控制要求;规划道路红线、河湖水系蓝线、公共绿地绿线、历史街区和历史建筑保护紫线以及市政管线通道和交通走廊的退让要求;
 - 5) 建设项目是否符合环保、卫生防疫等相关主管部门的管理要求;
 - 6) 建设项目选址是否符合城市防灾和公共安全等要求;
 - 7) 建设项目选址是否妥善处理与相邻地区关系;
 - 8) 其他特殊要求。
- (2) 操作要求:
- 1) 查阅已经批准的法定规划要求;
 - 2) 与相关部门沟通明确各类专业控制要求;
 - 3) 现场踏勘,了解其内部及周围的现状和近期建设情况;
 - 4) 大型建设项目、对城市布局有重大影响的建设项目、对周围环境有特殊要求的建设项目,应组织专家咨询并会同有关部门进行选址论证;
 - 5) 根据相关规定须报上级行政机关,如规划委员会或省(自治区)城乡规划主管部门审批的重大建设项目和跨城市行政区建设项目应及时组织上报。

(3) 选址意见书应当包括以下内容:

- 1) 建设项目的名称和用地性质,建设单位名称,建设项目依据,拟选址位置。
- 2) 拟建设用地面积和建设规模。
- 3) 建设项目符合城乡规划要求。
- 4) 附图应当在地形图上标明建设项目选址范围和有关控制线。

(4) 依法需要进行公告听证的,应当按照下列程序进行:

- 1) 行政机关应当于举行听证的七日前将举行听证的时间、地点通知申请人、利害关系人,必要时予以公告。
- 2) 听证应当公开举行。
- 3) 行政机关应当指定审查该行政审批申请的工作人员以外的人员为听证主持人,申请人、利害关系人认为主持人与该行政许可事项有直接利害关系的,有权申请回避。
- 4) 举行听证时,审查该行政审批申请的工作人员应当提供审查意见的证据、理由,申请人、利害关系人可以提出证据,并进行申辩和质证。
- 5) 听证应当制作笔录,听证笔录应当交听证参加人确认无误后签字或者盖章。

3. 审批中各部门协调

(1) 环保部门:

根据《中华人民共和国环境影响评价法》,国家对建设项目实行环境影响分类评价制度。根据建设项目对环境影响的大小,分别编制《环境影响报告书》、《环境影响报告表》和《环境影响登记表》。对于纳入环境保护部门环境影响评价范围的建设项目,城乡规划

主管部门应当将经过环保部门审批通过的环境影响评价文件作为申请建设项目选址意见书的报建必备材料。

(2) 文物部门:

《文物保护法》第二十条规定，“建设工程选址，应当尽可能避开不可移动文物；因特殊情况不能避开的，对文物保护单位应当尽可能实施原址保护。实施原址保护的，建设单位应当事先确定保护措施，根据文物保护单位的级别报相应的文物行政部门批准，并将保护措施列入可行性研究报告或者设计任务书。无法实施原址保护，必须迁移异地保护或者拆除的，应当报省、自治区、直辖市人民政府批准；迁移或者拆除省级文物保护单位的，批准前须征得国务院文物行政部门同意。全国重点文物保护单位不得拆除；需要迁移的，须由省、自治区、直辖市人民政府报国务院批准。”

《文物保护法》第二十九条规定，“进行大型基本建设工程，建设单位应当事先报请省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门组织从事考古发掘的单位在工程范围内有可能埋藏文物的地方进行考古调查、勘探。考古调查、勘探中发现文物的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门根据文物保护的要求会同建设单位共同商定保护措施；遇有重要发现的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门及时报国务院文物行政部门处理。”

《历史文化名城名镇名村条例》第三十四条规定，“建设工程选址，应当尽可能避开历史建筑；因特殊情况不能避开的，应当尽可能实施原址保护。对历史建筑实施原址保护的，建设单位应当事先确定保护措施，报城市、县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门批准。因公共利益需要进行建设活动，对历史建筑无法实施原址保护、必须迁移异地保护或者拆除的，应当由城市、县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门，报省、自治区、直辖市人民政府确定的保护主管部门会同同级文物主管部门批准。”

对于拟规划建设用地范围内有文物保护单位或位于文物保护单位建设控制地带的，规划主管部门应当及早征求文物部门意见，将文物部门批准的保护措施和要求作为控制性详细规划编制和规划条件拟订的依据，尚未明确保护措施和要求的，在核发建设项目选址意见书前应征求文物部门意见并纳入规划条件；对于拟规划建设用地范围内可能埋藏有地下文物的，规划主管部门应通知文物部门及早组织全面的考古调查、勘探，作为控制性详细规划编制和规划条件拟订的依据，尚未完成勘探的，在核发建设项目选址意见书前应征得文物部门同意，将“规划与设计方案审查前须完成文物勘探，发现文物的须采取相关保护措施等”纳入规划条件，并将文物部门批准的《地下文物勘探报告》作为规划与设计方案审查的必备条件。

(3) 卫生部门:

对于位于自然疫源地或可能是自然疫源地的建设工程，应当将卫生防疫行政主管部门的意见作为申请建设项目选址意见书的必备条件。

有的项目还涉及如航空、铁路、交通、水利、林业、民政、国土、建设、市政、消防、驻军部队等主要有关部门，应根据项目实际情况组织综合论证和协调。

4. 实例分析

【实例 1】某市外国语高级中学选址

某市一所完全中学是百年名校，为该市教育事业作出了突出贡献，但由于其位于该市古城内，校园用地面积极度紧张且没有扩展空间，优良教育资源难以得到充分发挥，古城

保护的压力也日益增大。为既有利于保护古城，疏解城市功能，又有利于教育事业发展，市委、市政府决定，将该中学高中部迁出古城，择址新建寄宿制外国语高级中学，新建学校按4500人的规模规划，用地80亩。为此，该学校持该项目建议书批复等申请材料向市规划主管部门提出正式选址申请并提交了4个规划用地选址意向方案：

- (1) 城市西南部万山东侧某企业拟搬迁用地。
- (2) 规划城市综合服务中心地区，紫贞公园西侧的用地。
- (3) 城市北部新区，城市快速路南侧用地。
- (4) 汉江江心洲内一处用地。

鉴于该项目为市重点工程，依据地方相关规定，城市规划专家咨询委员会对4个选址方案进行专题咨询论证，意见如下：

- (1) 万山东侧的某破产工业企业用地方案。

优势：主要是基地西依万山，北临汉江，环境优美宁静。

劣势：主要是基地内现状建筑工业和住宅建筑密集，拆迁量大，建设成本极高，城市规划确定为居住用地，新建外国语高级中学经济上可操作性差。

- (2) 紫贞公园西侧用地方案。

优势：①临近城市干道与城市公园，交通便利，环境优美；②周边已形成部分居住小区，各种配套服务设施较为完善；③地势平坦，拆迁量小。

劣势：该方案用地位于规划的城市综合性公共服务中心，未来土地增值潜力巨大，在此建设占地较大的寄宿制外国语高级中学既不符合规划要求，又不利于集约土地和充分发挥土地价值。

- (3) 北部新区邓城大道以南用地方案。

优势：①北邻城市主干路，交通等基础设施配套较为完善；②自然环境优美，地势平坦，拆迁量小；③符合批准的城市控制性详细规划，外国语高级中学建设还有利于带动城市北部新区发展。

劣势：①基地位于城市北部新区待开发用地，目前周边配套居住和公共服务设施较为欠缺，但对寄宿制中学影响不大；②该基地位于地下文物埋藏区，应征求文物部门意见。

- (4) 江心洲用地方案。

城市总体规划将江心洲定性为城市绿心、生态绿岛，且是汉江行洪区。外国语高级中学在此选址建设不符合城市规划要求，与洲岛的功能定位不符，且影响城市防洪。

专家咨询委员会结论：原则支持该中学高中部迁出古城择址新建，在征得文物部门同意后，推荐方案(3)，即北部新区用地方案。市规划主管部门在选址前征求了文物部门的意见，文物部门同意在此选址，但建设前必须先进行文物勘探。

经市规划主管部门审查，该项目根据相关规定需要发展改革等部门批准，以划拨方式提供国有土地的使用权，需核发选址意见书，建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备，建设项目符合批准的城市控制性详细规划和各项城市规划要求，建设规模符合国家规范和相关技术规定。综合专家咨询论证意见和相关部门意见，市规划主管部门决定同意该项目选址北部新区邓城大道以南，用地规模 $51424m^2$ ，建筑规模控制在 $27000m^2$ 以下，建设前应先进行地下文物勘探，并向该建设单位颁发《建设项目选址意见

书》及附件、附图。

【实例 2】某市体育馆选址

某市经依法批准的体育中心控制性和修建性详细规划中，预留兴建一座市级体育馆，建成后将满足国家级篮球、乒乓球、羽毛球、体操等体育项目比赛场地要求，并为该市举办大型文体活动提供场地。根据即将举办全省运动会的需要，市文化体育局拟启动该项目建设，并持该项目建议书批复等申请材料向市规划主管部门提出正式选址申请。市体育馆为规划的体育中心二期工程，具体位于长虹路以西、七里河路以北，用地规模 58243m^2 ，基地现状有少量农房，其余地方主要为水塘和一般农田，地势平坦，用地条件较好（见图 2-3）。

经市规划主管部门审查，该项目根据相关规定需要发展改革等部门批准，以划拨方式提供国有土地的使用权，需核发选址意见书，建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备，建设项目符合批准的详细规划和各项城市规划要求，建设规模符合国家规范和相关技术规定。市规划主管部门决定同意该项目在城市体育中心规划预留位置选址定点，用地规模 58243m^2 ，建筑规模控制在 21000m^2 以下，并向该建设单位颁发《建设项目选址意见书》及附件、附图。

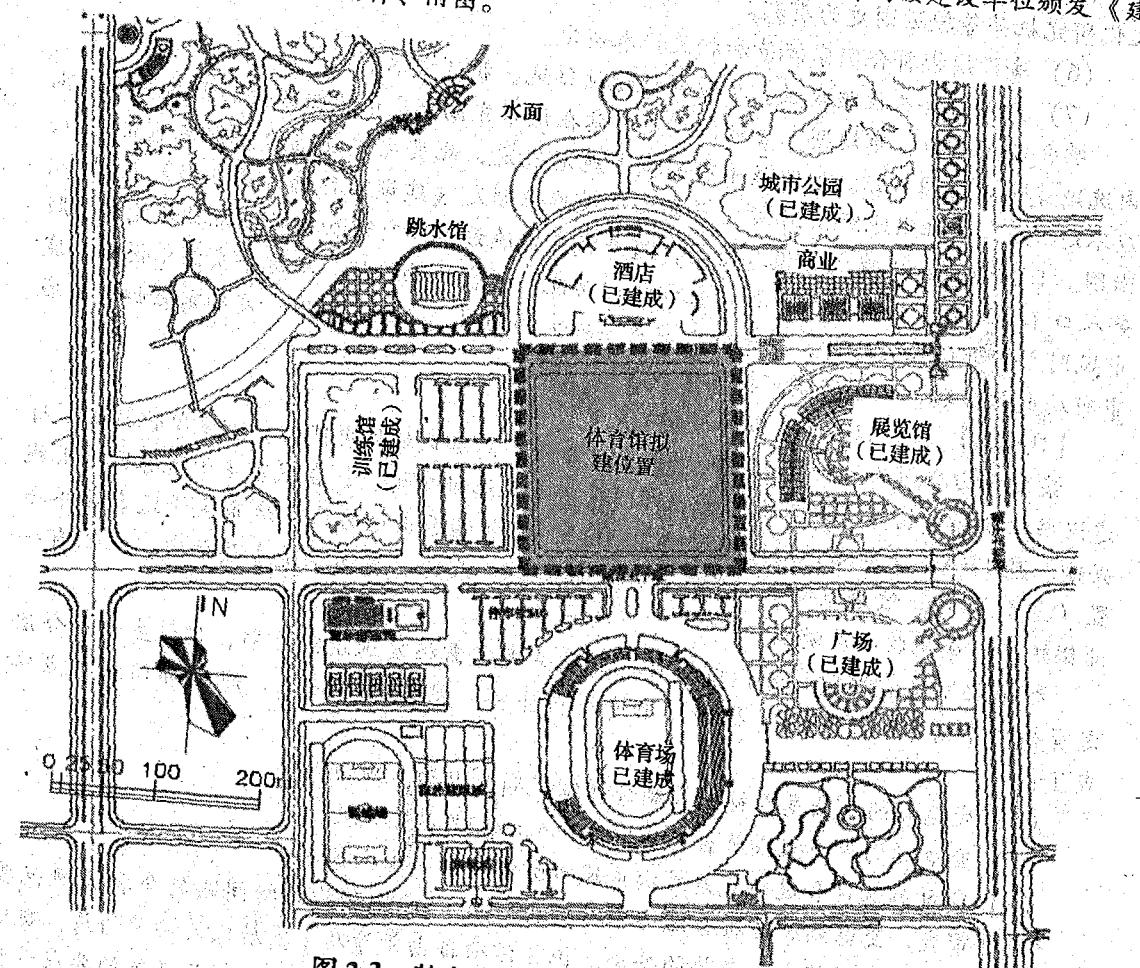


图 2-3 某市体育馆选址位置示意图

【实例3】某市图书馆选址

某市有一大型图书馆，拟从现占用的重点文物保护单位迁出，市文化局持该项目建议书批复等申请材料向市规划主管部门提出正式选址申请，择址新建一座现代化的大型文化设施，建筑面积控制在5~6万m²，图书馆应设有阅览厅、多功能厅、报告厅和较大的库房，并要求场地干燥，不能靠近易燃易爆地区，又要便于市民前往。

经市规划主管部门审查，该项目根据相关规定需要核发选址意见书，建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备，结合项目特点，规划部门还重点考虑：

- (1) 该项目选址应符合城市规划，在控制性详细规划确定的图书展览用地内选址。
- (2) 考虑到城市西北部已有一座同类型的国家级文化设施，所选新址不宜与其毗邻或过近。
- (3) 为方便市民前往，宜选在交通可达性好的地区。
- (4) 要求场地干燥，应选在排水设施等城市基础设施比较完善的区域。
- (5) 为方便服务市民，丰富市民文化生活，宜靠近居民比较集中的地区，距离高校、文化研究机关等较近则更为有利。
- (6) 建设规模符合国家规范和相关技术规定。
- (7) 为支持公益设施建设，尽量降低选址征地、拆迁成本。

综合以上分析，市规划主管部门决定同意在该市东南部交通比较方便的图书展览用地内选址建设市级图书馆。按照该市有关技术规范规定，此类文化设施的容积率不宜过高，应不超过2，拟征用地约3.5hm²，并向该建设单位颁发《建设项目选址意见书》及附件、附图。目前该设施已建成并投入使用，随着城市发展该地区交通和基础设施日趋完善，服务人口不断增加，充分发挥了该文化设施的功能，社会反响较好。从这个实例中说明，城市规划主管部门在选址时，在充分考虑各项因素的同时，还应当具有一定的前瞻性，使城市布局更加合理，促进城市可持续发展。

【实例4】某市110kV变电站选址

某省电力公司为进一步完善城市输变电系统，增加区域供电能力，建设单位持该项目建议书批复等申请材料向市规划主管部门提出正式选址申请，拟在城市主干道春园路沿线兴建一座110kV变电站，用地规模约3000m²，变电站进出电力线沿城市主干道春园路布置（见图2-4）。该用地位于一个居住小区的空地，北面、东面都是多层住宅，西侧有一处锅炉房，南侧临小区游园。

经市规划主管部门审查，该项目根据相关规定需核发选址意见书，建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备。结合项目特点，规划部门还重点审查了：

- (1) 变电站的选址是否符合控制性详细规划和电力专项规划。
- (2) 变电站的用地规模是否符合国家规范和相关技术规定。
- (3) 变电站选址和进出线是否满足城市防灾和公共安全要求。

经过审查，变电站选址符合城市规划，距离周边建筑和构筑物间距符合相关规范要求，可以保证周边建筑和构筑物的安全。但是该项目由于涉及小区居民的切身利益，规划部门在作出正式选址决定前对选址方案在小区内发布了听证公告，并根据居民的要求举行

了听证会。规划部门相关工作人员对变电站建设的重要性和必要性，选址依据作出说明，省电力公司和市环保部门对变电站的安全、环保等相关问题和采取的保障措施进行了详细解释说明，出具了正式的环境影响评价报告，消除了居民对变电站建设的顾虑。

听证会后，市规划主管部门依据城市规划要求、各相关部门意见和听证笔录，决定同意该变电站在春园路南选址定点，用地规模 $3000m^2$ ，建筑规模控制在 $2500m^2$ 以下，要求建设采取必要技术措施，确保周边安全，并向该建设单位颁发《建设项目选址意见书》及附件、附图。



图 2-4 某市 110kV 变电站选址地段示意图

【实例 5】某市火电厂选址

某国家大型电力企业拟在某市投资建设一座大型火电厂，建设单位持该项目建议书批复等申请材料向市规划主管部门提出正式选址申请，拟选址城市东南部能源建材工业组团内，距离城市中心地区 15km。选址地段东临汉江，西接 207 国道和焦柳铁路。规划总发电量将达到 7200MW，总用地面积约 $270hm^2$ 。火电厂主要面向区域输送电力，同时经 500kV 输电线进入城市变电站，向城市提供部分电力。电厂计划分四期建设，电厂一期工程 $2 \times 600MW$ 超临界燃煤发电机组，规划总用地面积 $47hm^2$ ，包括主厂房、泵

房、储煤场、尾水综合利用等项目。该工程以汉江为水源，灰渣运至附近灰场。依托焦枝铁路线，计划修建电厂铁路专用线，发电燃煤主要依靠铁路运输，同时利用汉江航运作为补充。

经市规划主管部门审查，该项目根据相关规定需要发展改革等部门审批部门批准，以划拨方式提供国有土地的使用权，需核发选址意见书，建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备，结合项目特点，规划部门还需重点考虑：

- (1) 区域电力基础设施的布局符合城镇体系规划和城市规划。
- (2) 选址位于汉江下游和城市的下风向，符合城市总体规划用地布局。
- (3) 选址位于城市东南部能源建材工业组团，用地条件较好，能够满足火电厂远景发展的需要。
- (4) 该项目选址紧邻焦柳铁路和汉江货运码头，具有良好的对外交通运输条件。
- (5) 汉江为火电厂提供了充足的冷却水源。
- (6) 附近山体非景观敏感区可以提供灰渣排放和处理场地。
- (7) 汉江防洪堤可以使该地区达到50年一遇的防洪标准，确保电厂的防洪安全。
- (8) 火电厂大量高压输电线路布局要求不会穿越城市中心地区。
- (9) 火电厂距离城市中心约15km，周边主要是农田和少量村庄，能够满足城市安全需要。
- (10) 除必要的项目配套设施以外，公共服务和生活居住等设施规划在其他临近城市组团解决。

综合以上分析，市规划主管部门初步同意火电厂选址城市东南部能源建材工业组团内，电厂一期工程规划总用地面积47hm²，并预留远期发展用地。根据相关规定，该项目属重大建设项目，须上报省级城乡规划主管部门审批并向该建设单位颁发《建设项目选址意见书》及附件、附图。

【实例6】某市天然气城市门站和储气罐站规划选址

某市为配合西气东输工程，完善城市能源供应结构，建设单位持该项目建议书批复等申请材料向市规划主管部门提出正式选址申请，需要选址新建一座天然气城市门站和两个天然气储罐站。天然气城市门站的用地面积约2hm²，储罐站的用地面积约4hm²。

经市规划主管部门审查，该项目根据相关规定需核发选址意见书，建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备。结合项目特点，规划部门还重点考虑：

- (1) 天然气长输管道从城市的西南方向接入，城市门站作为城市天然气管道的起点应安排在城市的西南部。该市的城市正南方向已有现状天然气长输管道接入，规划天然气管道与现状天然气管道之间需要安排连接管道和一个储罐站。
 - (2) 从城市空间布局方面和供气需要、平衡用气负荷出发，城市东北部需要安排一个天然气储罐站。
- 城市总体规划在城市的西南部、南部和东北部已预留了城市市政基础设施用地。依据城市总体规划，并考虑防火、防爆和使用要求，按照国家标准《建筑设计防火规范》GB 50016—2006和《城镇燃气设计规范》GB 50028—2006等技术规范的有关规定，经与消防、市政、设计部门共同研究，市规划主管部门决定同意天然气城市门站和一个储罐站选

址于城市西南部和南部的市政基础设施用地内，另一个储罐站选址于城市东北部的市政基础设施用地内，并向该建设单位颁发《建设项目选址意见书》及附件、附图。

三、建设用地规划许可与规划条件

建设用地规划许可证是从规划上许可用地的法律凭证，保证建设用地按照城市规划实施，是建设单位办理土地使用权证的前提。

《城乡规划法》第三十七条规定，“在城市、镇规划区内以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目，经有关部门批准、核准、备案后，建设单位应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出建设用地规划许可申请，由城市、县人民政府城乡规划主管部门依据控制性详细规划核定建设用地的位置、面积、允许建设的范围，核发建设用地规划许可证。建设单位在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地主管部门申请用地，经县级以上人民政府审批后，由土地主管部门划拨土地。”

《城乡规划法》第三十八条规定，“以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，在签订国有土地使用权出让合同后，建设单位应当持建设项目的批准、核准、备案文件和国有土地使用权出让合同，向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证。”

目前，我国建设单位的土地使用权获得方式有两种：土地使用权无偿划拨和有偿出让。《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》）第二十三条规定：“土地使用权划拨，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交付其使用，或者将土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。”第二十四条规定，划拨用地共包括四大类：国家机关用地和军事用地、城市基础设施用地和公益事业用地、国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地以及法律、行政法规规定的其他用地。由此可见，划拨土地主要用于保障社会公共事业用地。

《城市房地产管理法》第八条规定：“土地使用权出让，是指国家将国有土地使用权（以下简称土地使用权）在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。”土地使用权出让可以采取招标、拍卖、挂牌出让或者双方协议的方式。根据现行法规政策规定，凡商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让。土地使用权出让制度的实施，适应了社会主义市场经济制度的要求，有利于通过市场竞争机制优化土地资源配置、实现土地的经济价值，从而提高土地使用效率，增加国家财政收入。

以划拨方式获得国有土地使用权的建设项目，建设单位在取得人民政府城乡规划主管部门核发的建设项目选址意见书后，建设项目经有关部门批准、核准、备案后，向城市（县）人民政府城乡规划主管部门送审建设工程修建性详细规划方案或者建设工程设计方案总平面图（用地范围明确的可以不提供上述材料），申请建设用地规划许可证。

以出让方式获得国有土地使用权的建设项目，建设单位在签订国有土地使用权出让合同后，应当持建设项目的批准、核准、备案文件和国有土地使用权出让合同（附城市、

县人民政府城乡规划主管部门应依据控制性详细规划核定的规划条件），申请领取建设用地规划许可证。

1. 许可程序（见图 2-5）

（1）申请与受理。

1) 申请。

建设单位（委托代理人）应当到城乡规划主管部门行政许可“窗口”以书面方式提出申请，或者通过城乡规划公众信息网以电子邮件等方式提出申请。申请一般应当具备以下材料：

- ①《建设用地规划许可证》申请表（规划部门提供的标准格式文书）；
- ②建设单位（委托代理人）合法身份证明材料和委托授权书；
- ③《建设项目选址意见书》及附件、附图（按国家规定需要办理选址意见书的）；
- ④建设项目批准、核准、备案文件（按国家投资管理规定需要的）；
- ⑤国有土地使用权证（限于扩大用地的项目）；
- ⑥国有土地使用权划拨合同（以划拨方式取得建设用地）或国有土地使用权出让合同（以出让方式取得建设用地）或国有土地使用权转让合同（以转让方式取得建设用地）；
- ⑦经环保行政主管部门审批通过的环境影响评价文件（不需办理选址意见书而法律、法规要求环境影响评价的）；
- ⑧1/500 地形图；
- ⑨修建性详细规划方案或建设工程设计方案总平面图（以划拨方式取得建设用地且范围不明确的，或者地方规划管理规定需要在用地许可阶段审查修建性详细规划方案或建设工程设计方案总平面图的）；
- ⑩法律、法规规定的其他材料。

2) 受理。

- ①依法不需要用地规划许可的，应当即时告知申请单位不予受理，并发放《规划行政许可（审批）不予受理通知书》；
- ②申请材料不齐全或不符合法定形式的，应当即或五日内一次性告知申请单位需要补正的全部内容，并发放《规划行政许可（审批）补正材料通知书》，逾期不告知的自收到申请材料之日起即为受理；
- ③申请材料齐全符合法定形式的，受理规划行政许可申请，发放《规划行政许可（审批）受理通知书》；

④受理后由“窗口”负责人将申请材料录入办公自动化系统，发送至相关业务科室。

（2）公告与听证。

1) 法律、法规、规章规定应当听证的事项，或者城乡规划主管部门认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可，应当向社会公告，并举行听证。

2) 直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，在作出行政许可前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，城乡规划主管部门在二十日内组织听证会。

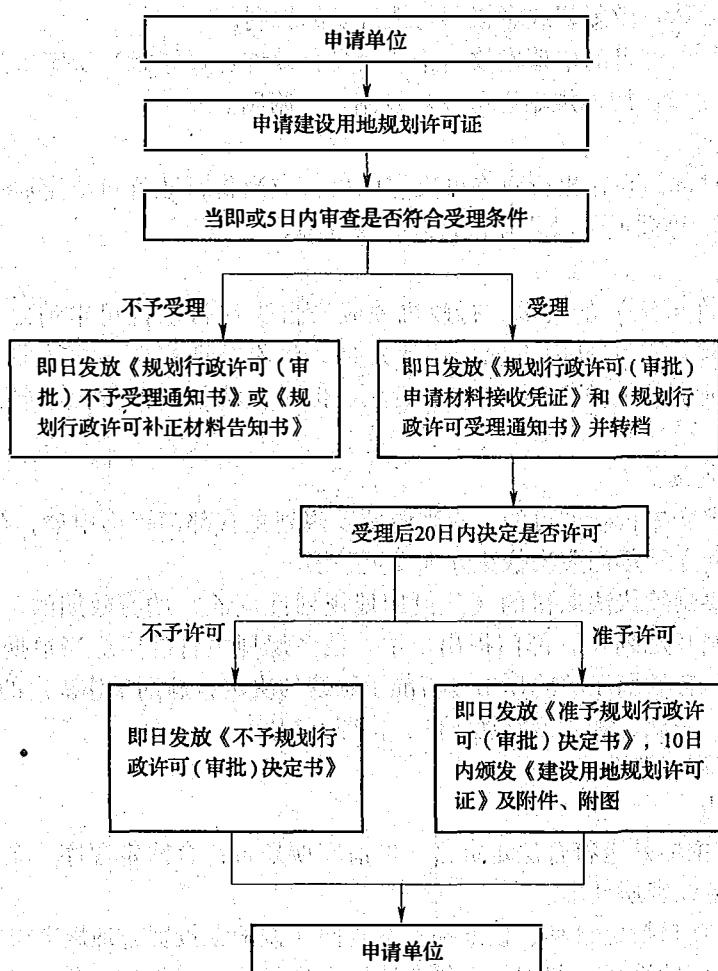


图 2-5 建设用地规划许可流程图

3) 听证笔录应当作为行政许可决定的重要依据。

(3) 审查与决定。

1) 审查依据。

- ①城市总体规划、近期建设规划、历史文化名城保护规划及各类专项规划；
- ②建设项目所在区域的分区规划、控制性详细规划；
- ③国家相关技术标准规范和地方相关技术规定；
- ④依法举行听证事项的听证笔录。

2) 审查与决定程序。

根据城乡规划主管部门内部审查与决定的程序进行。一般情况下，先经过业务科（处）室初审，提出初步意见，报分管领导复审，重大项目再经局（委）业务会审查决定，最后由行政负责人签字颁发。

(4) 颁发与公开。

1) 证件颁发。

- ①不予规划行政许可的申请发放《不予规划行政许可（审批）决定书》，同时告知申

请单位享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利；

②准予规划行政许可的申请发放《准予规划行政许可（审批）决定书》，并在十日内向申请单位颁发《建设用地规划许可证》及附件、附图。

2) 批后公开。

城乡规划主管部门在作出行政许可决定以后，应当将行政许可决定通过报纸、网站、行政许可“窗口”等渠道予以公开，公众有权查阅。

(5) 时限。

根据《行政许可法》的要求，行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

(6) 变更与延续。

建设单位要求变更行政许可的，应当向城乡规划主管部门提出申请；符合法定条件、标准的，城乡规划主管部门应当依法办理变更手续。

建设单位需要延续依法取得的《建设用地规划许可证》的有效期的，应当在有效期届满三十日前向城乡规划主管部门提出申请。城乡规划主管部门应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。但是，法律、法规、规章另有规定的，依照其规定。

2. 审查要点和操作要求

(1) 审查要点：

1) 审查建设主体是否符合法定资格，申请事项是否符合法定程序，企业法人营业执照和房地产开发企业资质证书。

2) 复核建设项目投资批准、核准和备案文件（按国家投资管理规定需要的）。

3) 复核建设用地性质、范围是否符合选址意见书要求（按国家规定需要办理选址意见书的）。

4) 复核国有土地使用权出让合同是否附具规划条件，其中规定的用地性质、开发强度等各项指标是否符合规划主管部门此前拟定的规划条件（出让用地项目）。

5) 审查建设项目是否通过环保部门环境影响评价（不需办理选址意见书而法律、法规要求环境影响评价的）。

6) 审查是否符合国家技术标准规范和地方技术规定、规划条件和各部门要求（建设项目需在用地许可阶段审查修建性详细规划方案或建设工程设计方案总平面图的）。

7) 审查是否符合其他法律、法规、规章中要求审查的内容。

(2) 操作要求：

1) 确定建设用地及代征城市公共用地范围和面积，划定用地红线图。

2) 确认建设用地性质、开发强度等规划指标。

3) 将规划条件并作为用地规划许可证的附件正式核发。

3. 拟定规划条件

随着国有土地有偿使用制度改革的深入，土地供给方式发生了深刻变化。为适应土地供给的逐步市场化，切实加强和改进国有土地使用权出让的规划管理，在国有土地使用权

出让过程中，城乡规划主管部门必须充分发挥综合调控作用，加强对国有土地使用权出让的指导和调控，保障法定城乡规划的有效实施，进而促进城乡经济社会的有序发展。城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。

《城乡规划法》第三十八条规定，“在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。未确定规划条件的地块，不得出让国有土地使用权。”“城市、县人民政府城乡规划主管部门不得在建设用地规划许可证中，擅自改变作为国有土地使用权出让合同组成部分的规划条件。”

第三十九条进一步规定，“规划条件未纳入国有土地使用权出让合同的，该国有土地使用权出让合同无效；对未取得建设用地规划许可证的建设单位批准用地的，由县级以上人民政府撤销有关批准文件；占用土地的，应当及时退回；给当事人造成损失的，应当依法给予赔偿。”

第四十三条对规划条件的变更作出规定，“建设单位应当按照规划条件进行建设；确需变更的，必须向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的，城乡规划主管部门不得批准。城市、县人民政府城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件通报同级土地主管部门并公示。建设单位应当及时将依法变更后的规划条件报有关人民政府土地主管部门备案。”

第四十条对核发建设工程规划许可证的前提提出，“对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。”

第四十五条规定，“县级以上地方人民政府城乡规划主管部门按照国务院规定对建设工程是否符合规划条件予以核实。未经核实或者经核实不符合规划条件的，建设单位不得组织竣工验收。”

由此可见，规划条件是建设用地规划许可、修建性详细规划和建筑设计方案审查、建设工程规划许可和建设项目竣工规划验收的重要依据，是贯穿规划实施管理全过程的重要线索，是落实城市总体规划、控制性详细规划，对建设行为有效实施控制引导的核心手段。

(1) 拟定规划条件的阶段：

以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，一般由土地行政主管部门向规划行政主管部门提出书面申请，标明拟出让的地块、范围以及提供规定需要的其他材料，规划部门依据控制性详细规划拟定规划条件并作为国有土地使用权出让合同的组成部分。建设单位签订国有土地使用权出让合同以后，到规划部门申请领取建设用地规划许可证，规划部门将规划条件作为建设用地规划许可证的附件颁发给建设单位。

以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位取得规划选址意见书，签订国有土地使用权划拨合同以后，到规划部门申请领取建设用地规划许可证，规划部门依据控制性详细规划拟订规划条件，并将其作为建设用地规划许可证的附件颁发给建设单位。

(2) 拟定规划条件的依据:

- 1) 城市总体规划。
- 2) 建设项目所在区域的控制性详细规划。
- 3) 国家技术标准规范和地方相关技术规定。
- 4) 各类专项规划和相关主管部门要求。

(3) 拟定规划条件应遵循的原则:

- 1) 严格以城市总体规划和控制性详细规划为依据。
- 2) 严格执行国家和地方有关城乡规划各类技术标准、规范和技术规定。
- 3) 以“资源节约、环境友好”为导向，集约节约用地，促进城市可持续发展。
- 4) 保护自然生态资源，改善城市人居环境。
- 5) 保护历史文化遗产，增强城市人文内涵。
- 6) 加强城市设计内容，提升城市景观品质。
- 7) 完善公共服务设施和市政基础设施配套。
- 8) 注重相邻关系，维护公共利益和社会公平。
- 9) 注重地下空间合理开发利用。
- 10) 符合城市防灾减灾要求，提高应对突发公共事件的能力，保障城市安全。
- 11) 区分规定性和指导性要求，适应市场经济机制。

(4) 规划条件的内容:

- 1) 用地情况：包括用地性质、边界范围（包括代征道路及绿地的范围）和用地面积。
- 2) 开发强度（规划控制指标）：包括总建筑面积、人口容量（指导性指标）、容积率、建筑密度、绿地率、建筑高度控制等。
- 3) 建筑退让与间距：建筑退让“四线”，即道路红线、城市绿线、河道蓝线、历史街区和历史建筑保护紫线，建筑间距、日照标准、与周边用地和建筑的关系协调。
- 4) 交通组织：包括道路开口位置、交通线路组织、主要出入口、与城市交通设施的衔接、地面和地下停车场（库）的配置及停车位数量和比例。
- 5) 配套设施：包括文化、教育、卫生、体育、市场、管理等公共服务设施和给排水、燃气、热力、电力、电信等市政基础设施。
- 6) 城市设计：建筑形态、尺度、色彩、风貌、景观、绿化以及公共开放空间和城市雕塑环境景观等要求。
- 7) 公共安全：满足防洪、抗震、人防、消防等公共安全的要求。
- 8) 其他特殊要求：如地段内需保留和保护的建筑和遗迹、古树名木，地下空间开发利用，其他特殊审批程序要求等。

(5) 规定性和指导性区分：

规划条件分为规定性和指导性条件。规定性条件是建设单位必须遵守的，指导性条件是建设单位可以根据建设项目的具体情况尽量遵守的。

- 1) 规定性条件：一般包括用地范围、土地性质、开发强度（不包括人口容量）、环境指标中的绿地率、建筑间距和日照标准、交通组织、相邻关系、市政设施、公共设施、

“四线”管制、公共安全等内容。

2) 指导性条件：一般包括人口容量、环境指标中的绿化覆盖率和空地率、环境景观、城市设计等要求。城市设计一般依据城市设计导则拟定，不排除在特殊地段（如历史保护地段）某些城市设计条件上升为规定性条件。

4. 许可中各部门协调

(1) 环保部门：

对于以有偿出让方式获得国有土地使用权、不须核发建设项目选址意见书，而又纳入环境保护部门环境影响评价范围的建设项目，城乡规划主管部门应当将经过环保部门审批通过的环境影响评价文件作为申请建设用地规划许可证的报建必备材料。

(2) 文物保护部门：

对于拟规划建设用地范围内有文物保护单位，或位于文物保护单位建设控制地带的，将文物部门批准的保护措施和要求纳入规划条件；对于拟规划建设用地范围内可能埋藏有地下文物尚未完成勘探的，应征得文物部门同意，将“规划与设计方案审查前须完成文物勘探，发现文物的须采取相关保护措施等”纳入规划条件，并将文物部门批准的《地下文物勘探报告》作为规划与设计方案审查的必备条件。

(3) 卫生部门：

对于位于自然疫源地或可能是自然疫源地的建设项目，城乡规划部门应当将卫生防疫行政主管部门的意见及结论作为用地规划许可的必备条件。

(4) 绿化部门：

规划用地范围内有古树名木的，规划主管部门应当征求绿化主管部门意见，将需保留和保护的古树名木，纳入控制性详细规划和规划条件。

5. 实例分析

【实例 1】某市外国语高级中学建设用地规划许可与规划条件拟定

某市外国语高级中学用地属于划拨土地，在取得建设项目选址意见书后，建设单位持发展改革部门的批准文件等申请材料，向市规划主管部门申请办理建设用地规划许可证。经市规划主管部门审查，建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备，建设项目符合各项城市规划要求，决定按程序向建设单位颁发《建设用地规划许可证》及附件、附图，并拟定规划条件如下：

(1) 用地情况：

用地性质：中学用地；边界范围：详见用地红线图（见图 2-6）；

用地规模： $51424m^2$ ，（含代征城市道路面积 $4425m^2$ ，公共绿地面积 $3114m^2$ ）。

(2) 开发强度（规划控制指标）：

容积率 <0.55 ，建筑密度 $<20\%$ ，绿地率 $>40\%$ ，建筑高度 $<40m$ ；

总建筑面积 $<27000m^2$ ，人口容量：4500 人（师生总数）。

(3) 建筑退让与间距：

汉江北路绿线控制 $20m$ ；

建筑退让西侧 $110kV$ 高压走廊 $30m$ ；

建筑间距符合《中小学建筑设计规范》的要求，条形建筑间距比 $>1:1.2$ 。

(4) 交通组织：

道路开口：距离道路交叉口 $> 50m$ ；

机动车停车位按 0.5~0.8 个/100 名学生设置。

(5) 配套设施：配建垃圾收集点、公厕。

(6) 城市设计：

建筑色彩：浅色调，与周边建筑相协调；

现代建筑风格，规划及建筑设计应体现学校特色。

(7) 公共安全：按消防要求设置消防通道和消防栓，符合抗震、人防相关要求。

(8) 其他要求：

规划与设计方案须报城市规划专家咨询委员会。

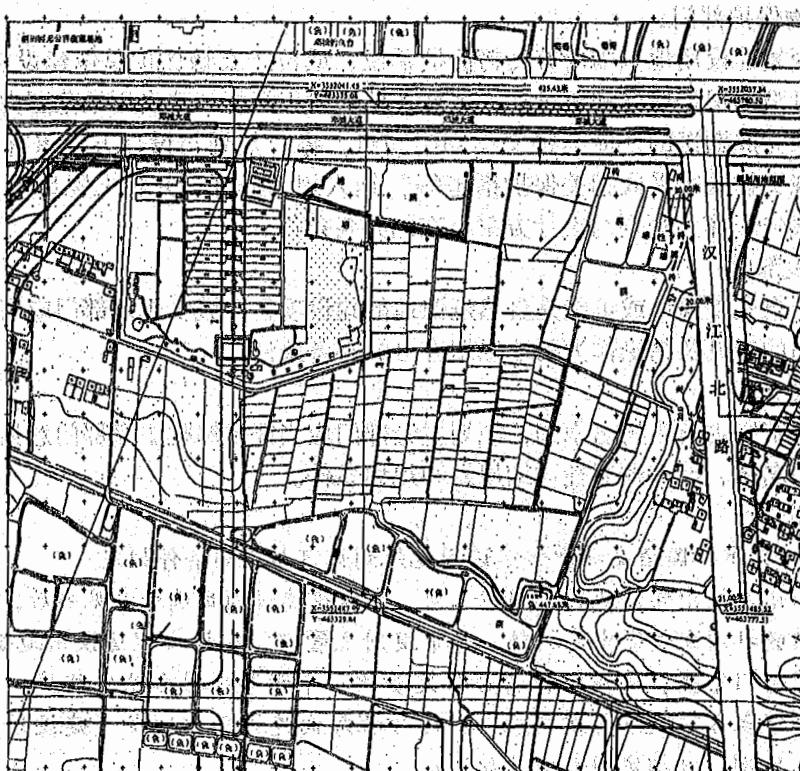


图 2-6 某外国语高级中学用地红线图

【实例 2】某市体育馆建设用地规划许可与规划条件拟定

某市体育馆用地属于划拨土地，在取得建设项目选址意见书后，建设单位持发展改革部门的批准文件等申请材料，向市规划主管部门申请办理建设用地规划许可证。经市规划主管部门审查，建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备，建设项目建设符合各项城市规划要求，决定按程序向建设单位颁发《建设用地规划许可证》及附件、附图，并拟定规划条件如下：

(1) 用地情况：

用地性质：体育用地；边界范围：详见用地红线图（见图 2-7）；

用地面积: $58243m^2$, (含代征城市道路面积 $19543m^2$)。

(2) 开发强度(规划控制指标): 容积率<0.55, 建筑密度<30%, 绿地率>30%; 建筑高度<40m, 总建筑面积<

$21000m^2$ 。

(3) 建筑退让与间距:

退城市主干道50m, 城市次干道10m。

(4) 交通组织:

机动车停车位不少于200个, 结合人防工程设置地下停车库; 机动车严禁在南侧城市主干道开口, 南侧临城市主干道设置公交车停靠站。

(5) 配套设施:

配建消防栓、垃圾收集点。

(6) 城市设计: 体现历史文化名城的建筑特色。

(7) 公共安全: 出入口和消防通道设置应符合安全疏散要求。

(8) 其他特殊要求: 规划与设计方案须报城市规划专家咨询委员会。

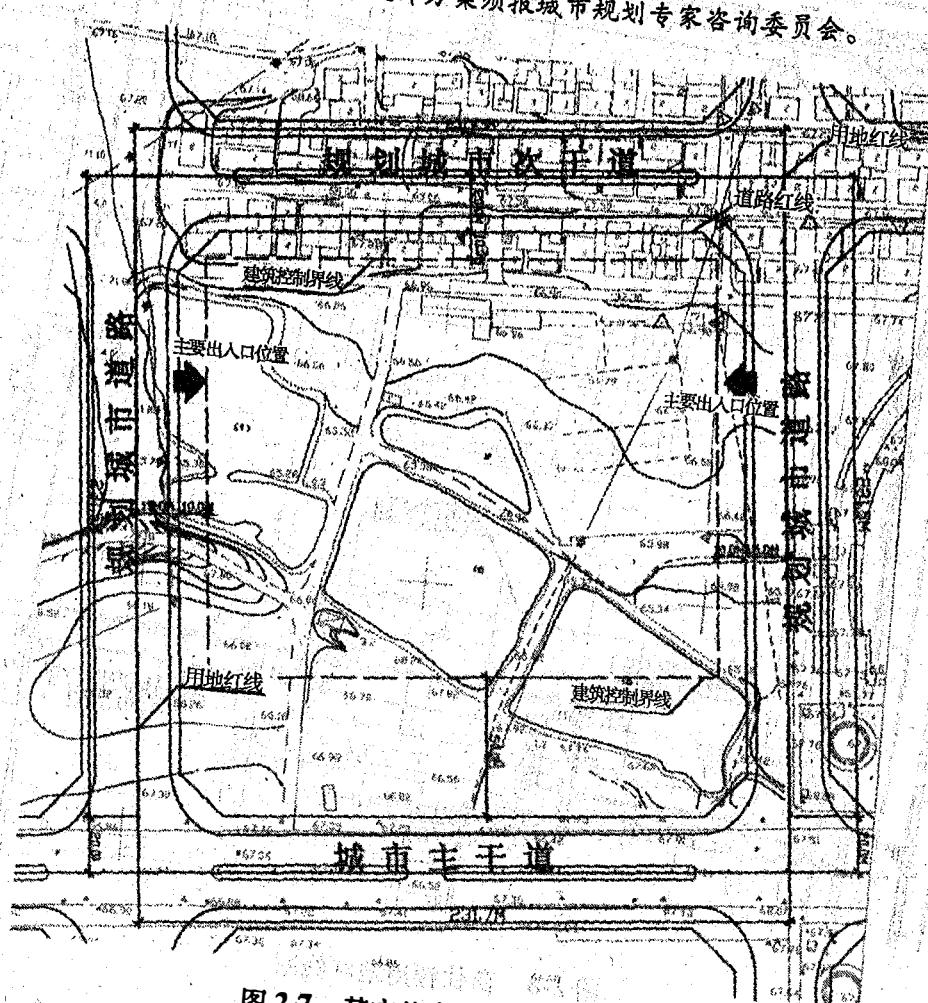


图 2-7 某市体育馆用地红线图

【实例 3】某商住楼项目规划条件拟定与建设用地规划许可证

某房地产公司参加土地拍卖获得一宗居住用地，在与国土资源部门签订国有土地使用权出让合同（附具规划条件）以后，向市规划主管部门申请办理建设用地规划许可证。具体规划条件包括以下方面内容：

(1) 用地情况：

用地性质：住宅配套商业、办公；边界范围：详见用地红线图（见图 2-8）；
用地面积：51522m²，（含代征城市道路面积 10528m²）。

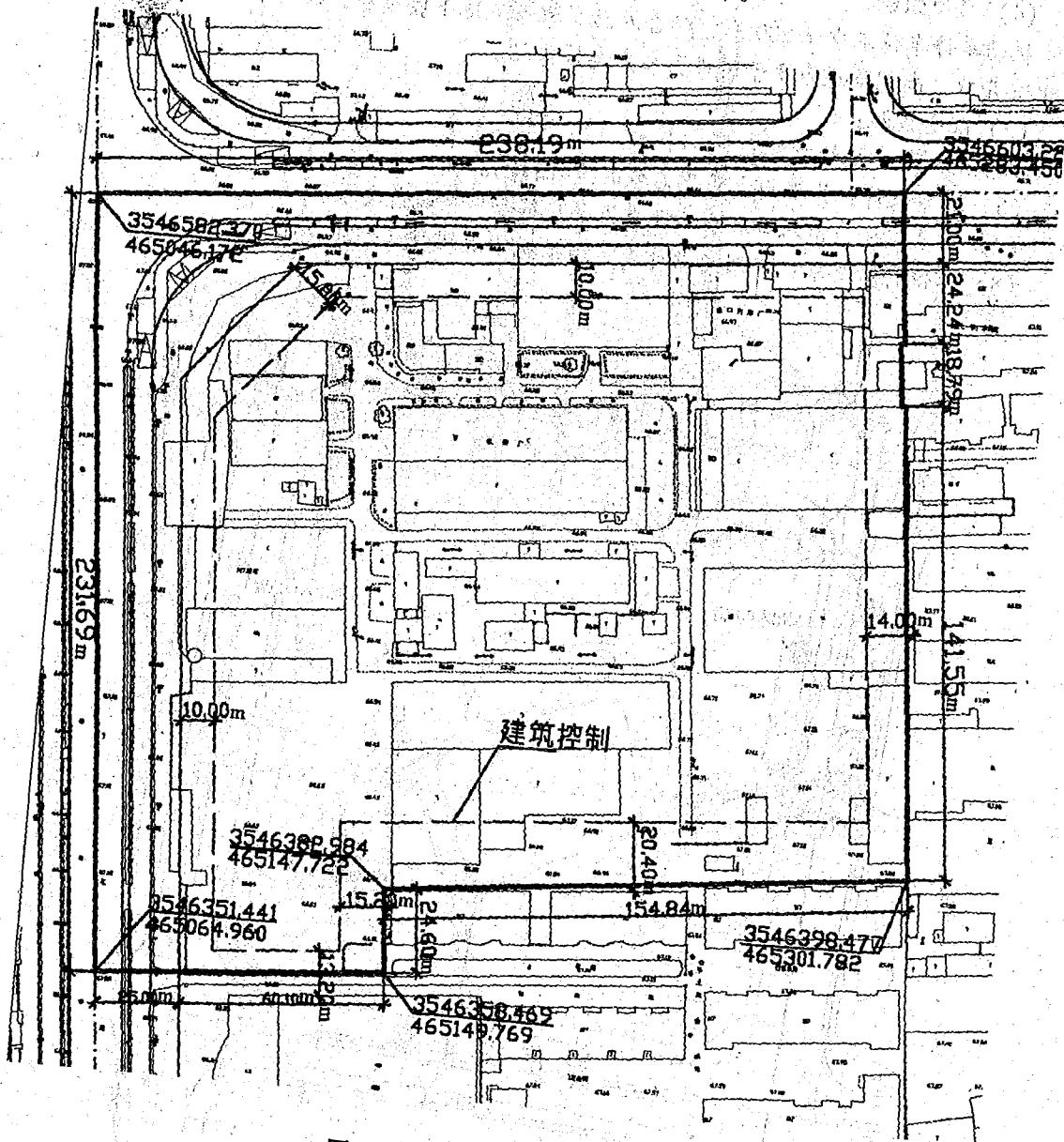


图 2-8 商住楼用地红线图

(2) 开发强度(规划控制指标):

容积率 <3.5 ，建筑密度 $<44\%$ ，绿地率 $>25\%$ ；

建筑高度：综合楼18层 $<70m$ ，裙楼4层 $<22m$ ，住宅19层 $<60m$ 。

总建筑面积 $<142000m^2$ 。

(3) 建筑退让与间距：

后退道路红线：建筑后退长虹路及人民路不小于10m，后退交叉路口不小于15m；

与南侧相邻住宅间距 $>20.4m$ ，与东侧相邻建筑间距 $>14.0m$ 。

日照间距应符合国家技术规范要求。

(4) 交通组织：

道路开口：长虹路道路开口距离交叉口 $>50m$ ，人民路开口距离交叉口 $>30m$ ；

机动车停车位：住宅按照0.3个/户配置，商业按照0.3个/ $100m^2$ 建筑面积配置，商业与住宅停车位分开设置，商业地面停车位 >40 个，住宅地面停车位 >42 个。

(5) 配套设施：

社区管理用房 $>300m^2$ (可以结合其他公建)；社区幼儿园：6班 $>1400m^2$

卫生站 $>300m^2$ (可以结合其他公建)；配建消防栓、垃圾收集点、公厕。

(6) 城市设计：

现代建筑风格，浅色调，与周边建筑相协调。

临街建筑设计方案须考虑广告位设置，并应符合广告位设置地方技术规定。

(7) 公共安全：

须按照人防部门的具体要求建设防空地下室；符合消防安全标准。

经市规划主管部门审查，建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备，建设项目符合各项城市规划要求，决定按程序向建设单位颁发《建设用地规划许可证》及附件、附图。

【实例4】某居住小区规划设计条件拟定

某建设单位通过参与国有土地使用权拍卖，竞得某城市中心区两个地块的土地使用权(见图2-9)，两地块面积共46hm²，规划性质为住宅和公建，建设总量控制为住宅60万m²，公建40万m²。该地段西侧、北侧为城市公园，东侧为市级体育设施。地块南侧和东侧临城市主干路，西、北两侧为城市次干路。城市干路围合范围内的用地面积为85hm²，其中已建成三个居住小区，分别位于该地块的南侧和北侧，已按小区规模安排了配套设施，并已有一所中专学校。规划部门依据控制性详细规划拟定了该两地块土地出让的规划条件，主要包括以下几个方面：

(1) 用地情况：

用地性质：住宅配套公建；边界范围：详见用地红线图；

用地面积：46hm²。

(2) 开发强度：

总建筑面积 <100 万m² (其中住宅60万m²，公建40万m²)；

容积率 <2.2 ，建筑密度 $<35\%$ ，绿地率 $>25\%$ ；

建筑高度：住宅多层为主 $<18m$ ；以中高层为辅 $<27m$ ；独立公建 $<24m$ ；

人口总量：1.2万人 (指导性指标)。

(3) 建筑退让与间距：

建筑后退城市干路 10m，拟建地块里新建建筑应考虑对原有建筑的影响；
日照间距应符合国家技术规范要求。

(4) 交通组织：

结合现状统一规划居住区级道路系统，东侧城市主干道禁止开设机动车出入口；
住宅停车位按照 0.5 个/户配置，公建停车位按照 0.4 个/100m²。

(5) 配套设施：

公共设施：按照居住区规模要求配置居住区级公共服务配套设施及市政设施。

市政设施：配建消防栓、垃圾收集点、公厕。

(6) 城市设计：

以现代建筑风格为主，体量不宜过大，色彩要与周边建筑相协调；
小区内部绿地和公共空间应当与城市公园建立联系；
充分考虑城市干路沿线景观以及与市级体育设施之间的关系。

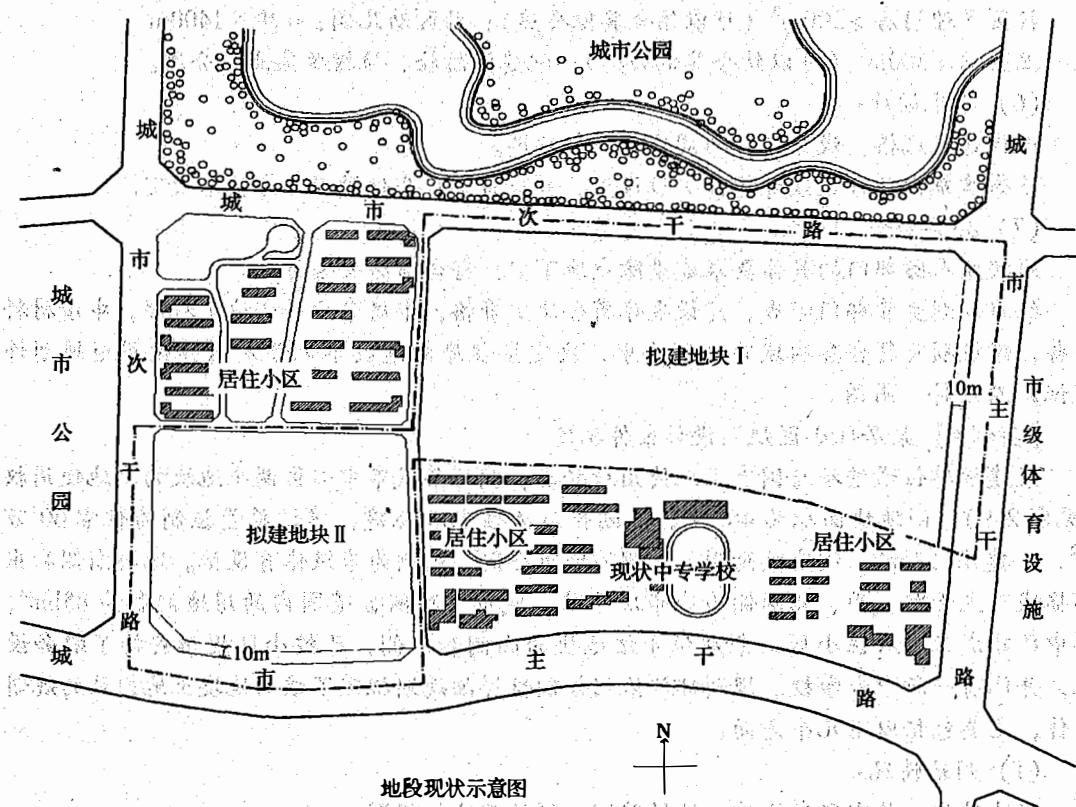


图 2-9 居住小区拟建地块示意图

【实例 5】某市旧区改造规划条件拟定

开发建设单位申请在某城市中心区进行旧区改造（见图 2-10），建设商贸、办公建筑项目。该地段西侧为风貌性建筑，集中成片，并有小游园一处，现已批准公布为“保护近代西式住宅风貌为主的历史街区”的重点保护区。拟改造规划可用地面积约 3hm²，为

历史街区保护的建设控制地带，其中有几幢可保留的风貌建筑（基地现状详见附图）。经城乡规划主管部门初步研究后，认为该申请建设项目与城市总体规划确定的用地性质相符，但在改造中必须严格有效控制，为此拟出了修建性详规的部分规划设计条件：

- (1) 用地情况：规划性质、边界条件、规划用地面积。
- (2) 土地使用强度（规划控制指标）：容积率、建筑密度。
- (3) 建筑后退要求。
- (4) 市政设施和公建服务设施的配置要求。
- (5) 交通组织：人流、车流出入口和停车场地的设置要求。
- (6) 遵守事项：包括规划设计条件的时限、规划方案编制、报审及建设项目相关手续申报须符合的有关规范、规定要求。

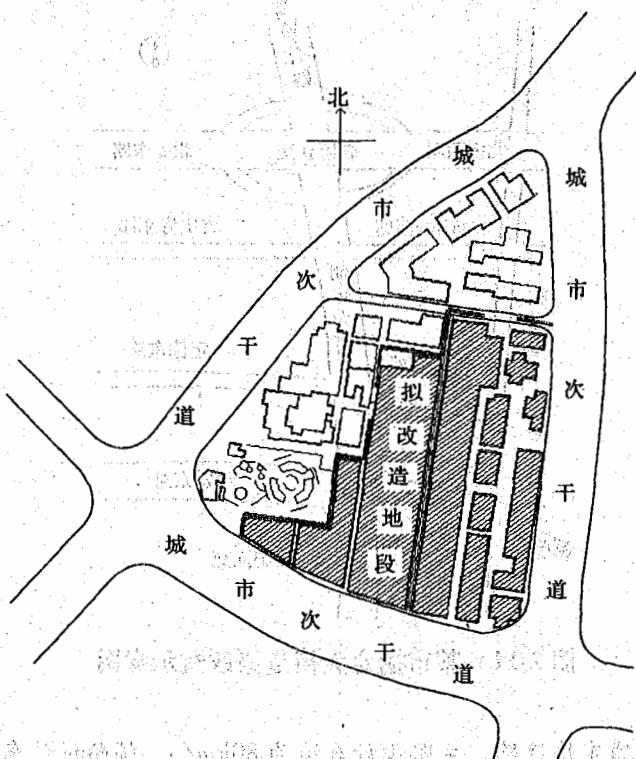


图 2-10 某旧区改造地段示意图

后经部门联席会议审查后发现，初步拟定的规划条件给定内容有缺失，应当补充如下内容：

- (1) 应当具体给出拟改造地段内需要保留和保护的建筑。
- (2) 规划条件应补充建筑限高，由于有历史保护建筑，该区域建筑限高为 15m。
- (3) 环境指标也是规划条件的重要内容，而初审时未给出绿地率、公共绿地等环境指标，应当予以补充；该地块绿地率需 >30%。
- (4) 城市设计的要求应当在规划条件中有所体现，需要补充对新建建筑的风格、色彩及材质的控制要求，建筑风格和色彩应当与历史保护建筑有所呼应，材质不宜采用大面积玻璃或者其他现代材质，尽量采用坡屋顶建筑。

(5) 进一步细化道路交通要求，应当要求拟改造地段内道路与历史街区有所联系。

【实例 6】某城市道路改扩建工程规划条件拟定

某市城市中心区北部通往北郊高速公路的一段城市道路（即榆定大街）因为过于狭窄，既不便于两条东西向城市干道之间的南北联系，又不便于从城市中心区直接与高速公路连接，急需改造。改扩建工程（定德立交—榆杨立交）规划设计条件经有关部门审查和专家论证，现提出要求如下：

(1) 工程范围：

该工程南起定德立交，经定德路、青山寺路至榆杨立交，与高速公路相接。道路全长 2.15km，工程内容包括对现况榆杨立交和定德立交的改造。榆定大街道路改扩建工程示意图见图 2-11。



图 2-11 某市榆定大街道路改造示意图

(2) 设计标准：

榆定大街规划为城市快速路，主路设计车速为 80km/h，辅路设计车速为 40km/h，匝道设计车速为 50km/h。

位于城市快速路和主干道上的桥梁及与之相通的匝道桥采用城市 A 级荷载标准，其余次干道的机动车桥采用城市 B 级荷载标准。

城市快速路、主干道桥下净空不小于 4.5m，定德路立交桥下净空不小于 3.75m，非机动车道桥下净空不小于 2.5m，掉头孔桥下净空不小于 3.75m。

(3) 横断面布置：

榆定大街全线规划红线宽为 70m。定德路以北道路横断面形式为六幅路，中央分隔带 1.5m；两侧主路机动车道各宽 11.25m，各 3 条机动车道；两侧主辅路分隔带各宽 1.5m；两侧辅路各宽 7.5m，各 2 条机动车道；两侧辅路与非机动车道分隔带各宽 1.5m；两侧非机动车道各宽 4m；非机动车道外侧为 3~5m 宽的人行步道及绿化带。定德路以南道路横

断面形式为四幅路，中央分隔带宽 1.5m；两侧主路机动车道各宽 11.25m，各 3 条机动车道；两侧辅路分隔带各宽 1.5m；两侧辅路各宽 11m，各 3 条机动车道，两侧各设 3~5m 的人行步道及绿化带。

(4) 纵断设计：

主路最大纵坡为 3.5%，最小纵坡为 0.3%；辅路最大纵坡为 3.5%，最小纵坡为 0.3%；匝道最大纵坡为 4%，最小纵坡为 0.3%。

(5) 结构设计：

主路及立交匝道结构总厚为 75cm（其余结构要求略）。

辅路路面结构总厚为 62cm（其余结构要求略）。

(6) 立交桥设计：

榆定大街上的青山寺路和定德路的两座立交可设计成菱形方案，并均可采用榆定大街上跨的形式。本次城市道路改扩建工程同时对定德立交及榆杨立交进行改建，两座立交均增加由西向北、由东向北的定向匝道，匝道宽度为 7.5m。

(7) 结合公交停靠站的布设建设人行过街通道的问题：

根据停靠站的布设应新建人行过街通道 4 座，通道净宽 5m；在定德立交东侧设人行过街天桥一座，天桥净宽 3m，南定东路、南定西路的主路两侧新建两处公交停靠港湾。

现况地下通道加长 2 座：榆杨立交东侧过北安东路地道，因北安路北侧辅路调整，需向北侧加长。榆杨立交南侧下穿榆定大街地下通道，因榆定大街东西主辅路调整，需向东西两侧加长。

(8) 其他规划要求：

1) 按《方便残疾人使用的城市道路和建筑物设计规范》JGJ 50—88 要求，应系统地安排无障碍设计，包括新建人行通道。

2) 榆定大街道路的附属设施，步道砖的图案、颜色、照明灯具的选择，栏杆的形式，公交站棚的设计等应与该大街的建筑风格相协调。

3) 应核实改扩建道路内是否有古树需要迁移和保护。

4) 其他要求：

①定德路以南榆定大街西侧道路应结合该地区开发强度及定德西路的出行条件适当增加道路宽度。相应在南定西路北辅路应适当展宽。

②关于匝道桥梁设计，其结构应尽可能减薄。定德立交两条匝道布墩位置及基础处理与地铁顶部之间的配合问题，请设计单位协商地铁公司研究解决。

③保留并改造定德立交西侧南定西路人行过街天桥一座。定德立交东侧南定东路拟建人行过街天桥位置，请设计单位与市规划、交通和市政工程部门研究解决。

④步道铺装宜采用防滑步道砖。为防止机动车占用步道停放，步道宜采用高路肩，或者设置禁止机动车上步道的相应设施。

⑤请设计部门根据地质勘察资料核实道路结构设计。必要时，结构设计方案应邀请有关专家论证，以保证道路和桥梁的安全。

⑥青山寺路、定德路立交，在确保管线埋设并结合地下水位的情况下尽量降低主路的高度。

⑦立交下的道路排水设施以不设泵房为宜。

四、建设项目规划与设计方案审查

规划与设计方案审查既不属于行政许可，也不属于行政审批，而是建设工程规划许可之前必须进行的技术审查。将其视作建设工程规划许可的前置阶段，既可以有效减少建设单位项目工程设计中的反复修改和重大调整，又有利于提高规划行政许可效率。

规划方案一般指建设单位编制的修建性详细规划，是在控制性详细规划的指导下，依据规划主管部门拟定的规划条件而作出的建设项目的具体布局安排。可以根据具体建设项目的规模和性质确定是否需要编制修建性详细规划。对于用地规模不大的建设项目和单体建筑项目，为提高工作效率可以将修建性详细规划（或建设工程设计方案总平面图）与工程设计方案合并审查；对于用地规模较大的建设项目，或城镇中的历史文化街区、重要的景观风貌区、重点发展建设区等城市重要地段，或可能涉及周边单位公众切身利益，必须严格控制的成片建设地段，应先编制修建性详细方案，经人民政府（或规划主管部门）审查同意后再进行建设工程方案设计。工程设计方案根据实际情况可以一次或分期报送规划主管部门审查；对于在建设用地规划许可阶段修建性详细规划方案已审查通过的，本阶段可直接审查工程设计方案。

1. 审查程序（见图 2-12）

（1）申请与受理。

重要地段项目根据地方规定需要进行专家咨询论证的，建设项目规划与设计方案应当组织专家咨询论证，并根据咨询意见要求建设单位加以修改完善，然后方能向规划主管部门申请规划与设计方案审查。

1) 申请。

建设单位或个人（委托代理人）应当到城乡规划主管部门行政许可“窗口”以书面方式提出申请，或者通过城乡规划公众信息网以电子邮件等方式提出申请。申请一般应当具备以下材料：

- ①《规划与设计方案批复》申请表（规划部门提供的标准格式文书）；
- ②建设单位或个人（委托代理人）合法身份证明材料和委托授权书；
- ③《建设用地规划许可证》及其附件、附图；
- ④规划与建筑设计方案专家咨询（评审）意见（根据地方规定需要的）；
- ⑤日照分析报告（根据地方具体规定需要的）；
- ⑥交通影响评价报告（根据地方具体规定需要的）；
- ⑦经文物部门审批通过的文物勘察报告（根据规划条件要求的）；
- ⑧规划与工程设计方案（须加盖建设单位印章、设计单位出图章和注册规划师或注册建筑师资格章，份数、规格符合规划主管部门要求）；
- ⑨法律法规规定的其他材料。

2) 受理。

①申报规划与设计方案及相关材料不齐全或不符合法定形式的，应当即或五日内一次性告知申请单位或个人需要补正的全部内容，并发放《建设项目规划与设计方案补正材料通知书》，逾期不告知的自收到申请材料之日起即为受理；

②申请材料齐全符合法定形式的，受理规划设计方案，发放《建设项目规划与设计

方案受理通知书》；

③受理后由“窗口”负责人将申请材料录入办公自动化系统，发送至相关业务科室。

(2) 公告与听证。

1) 规划与设计方案在经过初步审查后，涉及重大公共利益或城市规划行政主管部门认为需要听证的重大建设项目规划设计方案，应当向社会公告，并举行听证。

2) 规划与设计方案直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，在作出审查决定以前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，城乡规划行政主管部门在二十日内组织听证会；

3) 听证笔录应当作为规划与设计方案审查的重要依据。

(3) 审查与决定。

1) 审查依据。

①建设项目所在区域控制性详细规划、其他各类专项规划；

②建设项目规划条件；

③国家相关技术标准规范和地方相关技术规定；

④《建筑工程设计文件编制深度规定》(建质〔2003〕84号)。

2) 审查与决定程序。

根据城乡规划行政主管部门内部审查与决定的程序进行。一般情况下，先经过业务科(处)室初审，提出初步意见，报分管领导复审，重大项目提交局(委)业务会审查通过后，最后由规划部门行政负责人签字颁发。根据相关规定，重要地段修建性详细规划需要人民政府或城市规划委员会审批的应上报。

(4) 颁发与公开。

1) 证件颁发。

①对于需要进一步修改完善的规划与设计方案，发放《建设项目规划与设计方案修改通知书》；

②对于通过审查的规划与设计方案，颁发《建设项目规划与设计方案批复》。

2) 批后公开。

城乡规划主管部门在作出规划与设计方案审查批复以后，应当将批复方案通过报纸、网站、行政许可“窗口”等渠道予以公开，公众有权查阅。

(5) 时限。

建设项目规划与设计方案并不属于行政许可或审批事项，而是建设工程规划许可必经技术审查，其审查时限可参照《行政许可法》的要求，行政机关应当自受理申请之日起二十日内作出决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。重要地段项目须进行专家咨询委员会论证的，其时间一般不计人时限。根据地方规定须上报人民政府或城市规划委员会审批的，其时间一般不计人时限。规划与设计方案审查时间不计人建设工程规划许可的时限。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

(6) 变更。

建设单位要求变更规划与设计方案的，应当向城乡规划主管部门提出申请；符合法定条件、标准的，城乡规划主管部门应当依法办理变更手续。

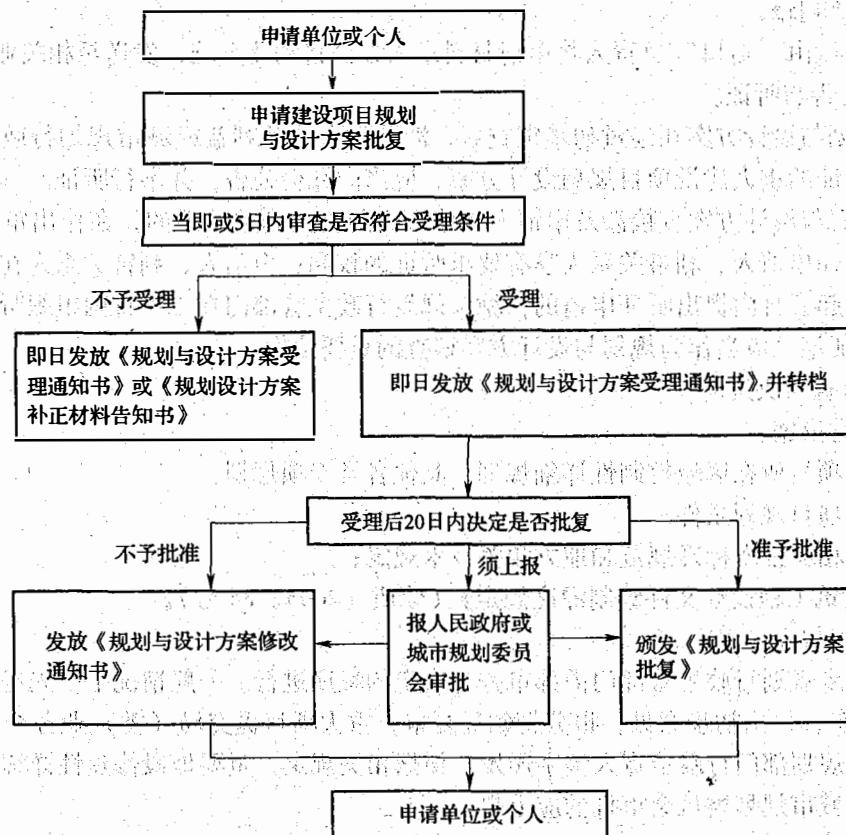


图 2-12 建设项目规划与设计方案审查流程图

注：规划与设计方案审查既不属于行政许可，也不属于行政审批，而是建设工程规划许可之前必须进行的技术审查。因此，其审查程序和时限没有严格的要求，但是可以参照《行政许可法》执行，或根据地方规定执行。法律、法规和规章另有规定的，从其规定。

2. 审查要点和操作要求

建设项目规划与设计方案包括修建性详细规划和建筑、市政管线、市政交通等单项工程，其内容和要求，根据不同情况有不同要求。

(1) 修建性详细规划方案的送审要求和审查要点。

1) 送审要求。

① 提供建设项目可行性研究报告的批复、修建性详细规划方案编制单位的规划编制说明和交通影响评价报告、环境影响评价报告等；

② 旧城区内的危房改造项目，应提供现状树木情况调查及名木古树的保护说明，文物部门对文物保护措施的批复等文件；

③ 如果方案是经过设计招标或者是方案征集的，应该提供设计招标文件或方案评标或评审的会议纪要等文件；

④ 应包括图纸目录、总平面图、交通组织图、绿化系统图、沿街单体建筑标准层平面图、单体建筑立面图、剖面图、彩色效果图；

⑤总平面图的要求：以现状1:500地形图为底图，按照国家制度、技术规范绘制总平面图；标注用地边界折点的坐标，相邻道路红线和道路名称、宽度；申报项目与周边现状建筑、规划建筑的相对关系和建筑间距；申报项目和周边现状建筑、规划建筑的层数、性质及高度；拆迁范围和应拆除的建筑；列出用地平衡表、配套设施明细表、建筑面积明细表和其他技术指标；标注指北针和比例尺；

⑥立面图的要求：建筑总高度，建筑外立面的材料及色彩；

⑦模型的要求：环境关系模型，修建性详细规划模型。

2) 审查要点。

①方案编制单位是否具备相应的规划设计资质；

②方案的图件是否符合出图手续，方案的说明是否与图件一致；

③规划方案的各项指标是否符合规划设计条件的要求；

④居住区的配套设施是否符合有关规定，布局是否合理；

⑤建筑间距、绿地率、停车位等方面符合有关法规的要求。

(2) 建筑工程规划设计方案的送审要求和审查要点。

1) 送审要求。

建设单位送审设计方案应向城市规划主管部门提供建筑用地位置图，建筑布置的总平面图，建筑平面、立面、剖面图、透视图，重要建筑还应有周围环境图及其模型，设计说明书以及有关资料等。

2) 审查要点。

①方案的设计单位是否具备相应的设计资质；

②方案的图件是否符合出图手续，方案的说明和图件是否统一；

③方案的总平面布置是否符合红线规定的范围及建筑物后退红线的要求，是否符合建筑间距和消防要求，交通出入口、绿地和室外停车场的布置是否合理；

④设计方案是否符合规划设计条件提出的有关容积率、建筑密度、建筑规模、建筑层数、建筑高度、室内外停车数量、绿地率、安全卫生等技术指标的要求；

⑤建筑和地下停车场的出、入口布置是否符合合理交通组织的要求；

⑥建筑与城市市政工程接口是否符合规划要求；

⑦建筑的艺术性以及和周围空间环境的协调。

(3) 市政管线工程规划设计方案的送审要求和审查要点。

1) 送审要求。

建设单位送审设计方案应向城乡规划主管部门提供管线建设范围内的地形图，比例为1:500~1:2000；管线用地图；管线平面布置图、竖向位置图；管线的相关设施的布置图；设计说明书以及有关资料。

2) 审查要点。

①方案的设计单位是否具备相应的设计资质；

②方案的图件是否符合出图手续，方案的说明和图件是否一致；

③方案的平面布置是否符合规划设计条件要求，需要进行房屋拆迁的地段能否得到彻底解决；

④各管线之间的竖向位置的协调情况；

- ⑤方案对市政管线穿越道路、桥梁、地铁、河流等采取的技术措施是否得当；
- ⑥市政管线的沟敷设和直埋敷设的标高、深度、坡度、覆土厚度等是否符合技术要求；
- ⑦市政管线的相关设施设置是否得当；
- ⑧市政管线对城市发展特别是对近期发展的地区，是否根据规划设计条件作了预留接口位置设计和预埋管线的安排；
- ⑨其他需要审查的有关要求，如为了敷设管线是否需要中断交通及其临时措施等。

(4) 市政交通工程规划设计方案的送审要求和审查要点。

1) 送审要求。

建设单位送审设计方案应向城乡规划主管部门提供市政交通工程建设范围的地形图（比例为1:500~1:2000），工程设计总平面图，道路工程的纵断面、横断面图，其他交通设施的平面、立面和剖面图（一般比例为1:500~1:2000），设计说明书和有关资料（如专家论证报告等）。

2) 审查要点。

- ①方案的设计单位是否具备相应的设计资质，验证其设计资质证明；
- ②方案的图、件是否符合出图手续，方案的说明和图、件是否一致；
- ③方案的总平面图是否符合规划设计条件要求，如果设计拆迁，拆迁方案是否落实；
- ④纵断面、横断面是否符合规划设计条件提出的要求，各种管线的位置能否得到合理的保障；

⑤道路通过的地段及其相邻地面对文物保护单位有无影响，对有影响的采取什么措施加以保护，对名木古树有无影响，如何保护；

⑥与道路关联的桥梁、立交、隧道、人行天桥等设施，其高度、宽度、净空、坡度、照明、保护措施等是否与道路相衔接，是否符合有关技术规范和技术标准；

⑦道路建设是否考虑分期建设，是否为以后拓宽留有余地；

⑧道路绿化如何考虑；

⑨对有些城市道路的改造、扩建是否需要进行城市设计，对道路两侧的建筑有什么要求；

⑩其他需要审查的有关要求，如中断交通后如何采取临时交通措施等。

(5) 操作要求。

规划部门可以根据建设项目的规模和性质，决定是否要求建设单位编制修建性详细规划。根据地方规划管理规定已在用地许可阶段审查规划方案或规划总平面图的，此阶段仅需审查工程设计方案。

目前很多城市成立了城市规划委员会及其建筑与环境专家咨询委员会，并规定重要和特殊地段的规划与工程设计方案应有两个以上比较方案提交专家委员会咨询，应组织环保、消防、人防、文物、园林、市政、建设、航空、铁路、交通、水利、驻军部队等主要有关部门进行综合论证协调，作为规划部门审批的重要参考和依据。城镇中的历史文化街区、重要的景观风貌区、重点发展建设区等城市重要地段修建性详细规划应报人民政府或者城市规划委员会审定，其他情况的建设项目规划与工程设计方案

由规划主管部门审定。

3. 审批中各部门协调

(1) 园林部门:

《城市绿化条例》第十一条规定，“工程建设项目附属绿化工程设计方案，按照基本建设程序审批时，必须有城市人民政府城市绿化行政主管部门参加审查。城市的公共绿地、居住区绿地、风景林地和干道绿化带等绿化的工程的设计方案，必须按照规定报城市人民政府城市绿化行政主管部门或者其上级行政主管部门审批。”

(2) 人防部门:

《人民防空工程建设管理规定》(国人防办字〔2003〕第18号)第五十三条规定，“在对应建防空地下室的民用建筑设计文件组织审核时，应当由人民防空主管部门参加，负责防空地下室的防护设计审核。未经审核批准或者审核不合格的，规划部门不得发给建设工程规划许可证，建设行政主管部门不得发给施工许可证，建设单位不得组织开工。”

(3) 文物部门:

《文物保护法》第十八条规定，“在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程，不得破坏文物保护单位的历史风貌；工程设计方案应当根据文物保护单位的级别，经相应的文物行政部门同意后，报城乡建设规划部门批准。”

为此，重要和特殊地段的规划与工程设计方案应根据项目特点和操作要求组织主要有关部门综合论证，由规划主管部门综合协调后对建设单位提出方案修改完善意见。

4. 实例分析

【实例1】某市外国语高级中学校园规划方案审查

某市外国语高级中学取得了建设项目选址意见书、建设项目用地规划许可证后，根据规划条件的内容进行建筑设计方案设计，向市规划主管部门申请建设工程设计方案审查（见图2-13）。

市规划主管部门受理后，核实了该建设单位申请材料齐备，规划与工程设计单位具备相应的建筑设计甲级资质，方案的图纸和说明齐备，符合《建筑工程设计文件编制深度规定》(建质〔2003〕84号)的要求。在此基础上依据规划条件，对方案进行了详细的审查：

该项目规划容积率0.54，建筑密度20%，建筑高度19.1m，总建筑面积20790m²符合规划条件，但是机动车停车位不足需要增加；绿地率28%未达到规划条件30%。为此，需进一步修改规划方案，市规划主管部门向建设单位发放了《规划与设计方案修改通知书》。

【实例2】某市体育馆建筑设计方案审查

某市体育局取得了市体育馆建设项目选址意见书、建设项目用地规划许可证后，根据规划条件的内容进行建筑设计方案设计，向市规划主管部门申请建设工程设计方案审查（见图2-14）。

市规划主管部门受理后，核实了该建设单位申请材料齐备，规划与工程设计单位具备相应的建筑设计甲级资质，方案的图纸和说明齐备，符合《建筑工程设计文件编制深度

规定》(建质〔2003〕84号)的要求。在此基础上依据规划条件,对方案进行了详细的审查,各项指标符合规划条件,但是未按照规范要求设计环形消防通道,为此,市规划主管部门向建设单位发放了《规划与设计方案修改通知书》。

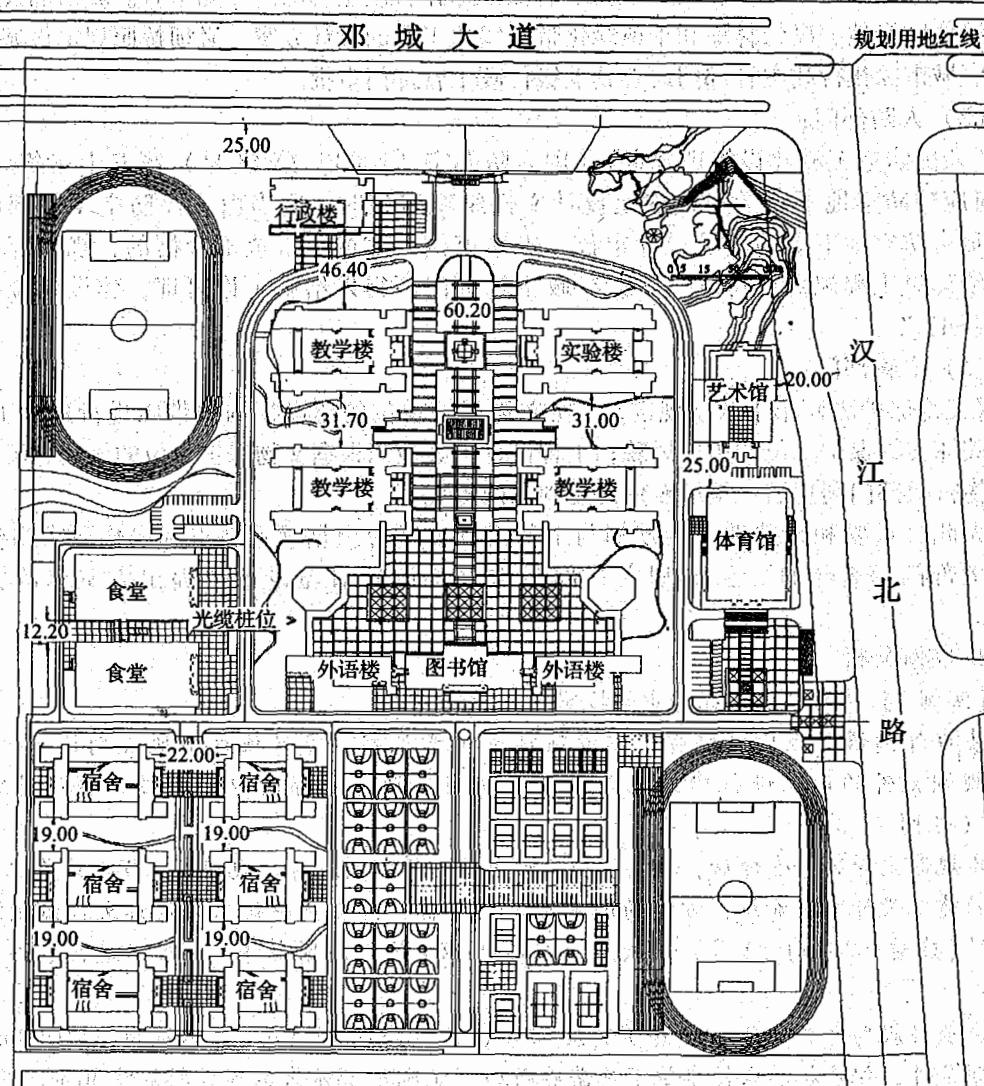


图 2-13 某市外国语高级中学规划方案图

【实例 3】某商住楼建设工程设计方案审查

建设单位向市规划主管部门申请建设工程设计方案审查(见图2-15)。规划部门在正式受理以后,核实了建设单位申请材料齐备,规划与工程设计单位具备相应的建筑设计甲级资质,方案的图纸和说明齐备,深度符合要求。在此基础上依据规划条件,对方案进行了详细的审查,发现如下问题:

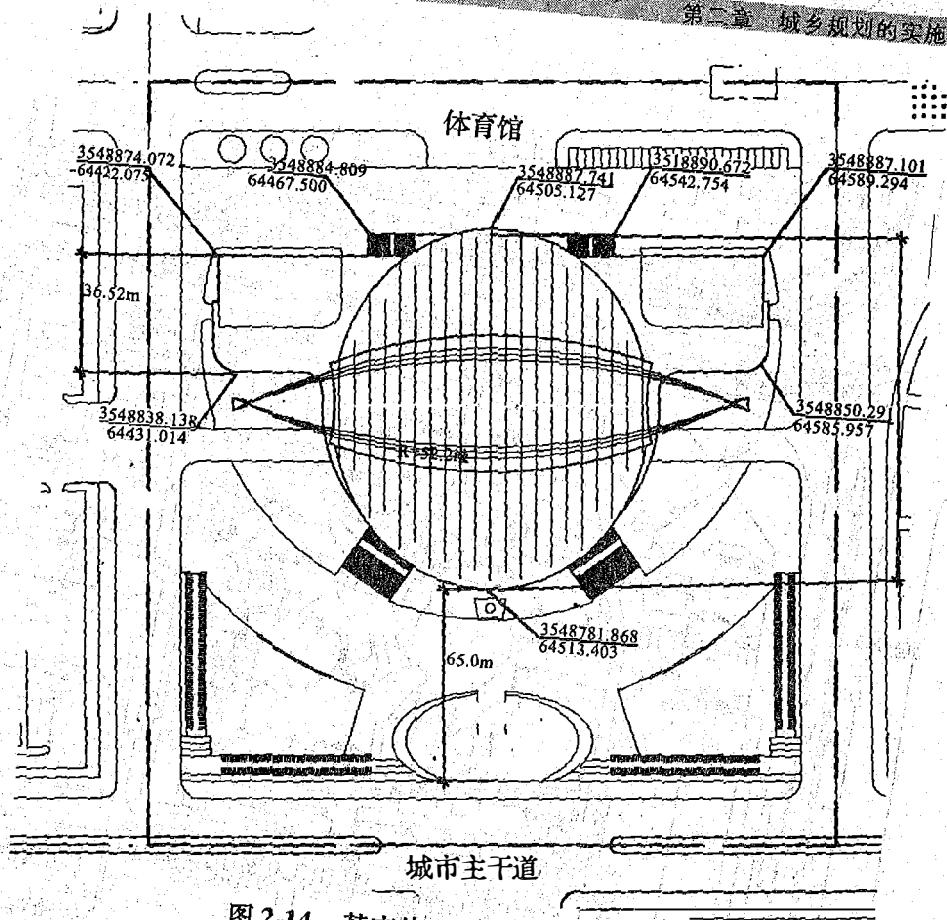


图 2-14 某市体育馆方案总平面图

- (1) 建筑面积 152600m^2 , 超出规划条件 142000m^2 (7.5%)。
- (2) 建筑密度 45% , 超出规划条件 44% 。
- (3) 住宅 24 层建筑高度 73m , 超过规划条件 70m 。
- (4) 绿地率 26% , 未达到规划条件 30% 。
- (5) 停车位总量符合规划要求, 但是临街商业裙房地面停车位不足 40 个。
- (6) 方案中幼儿园缺少南向活动场地。

为此, 市规划主管部门向建设单位发放了《规划与设计方案修改通知书》, 并提出了以下主要修改意见:

- (1) 削减建筑面积, 符合规划条件 $< 142000\text{m}^2$ 。
- (2) 相应的建筑容积率、建筑密度必须符合规划条件要求。
- (3) 调整裙房平面布局, 根据《高层民用建筑设计防火规范》GB 50045—95, “高层建筑的底边至少有一个长边或周边长度的 $1/4$ 且小于一个长边长度, 不应布置高度大于 5.00m 、进深大于 4.00m 的裙房, 且在此范围内必须设有直通室外的楼梯或直通楼梯间的出口”, 3 号楼不符合该规定。
- (4) 降低建筑高度, 使得建筑高度符合规划条件 $< 70\text{m}$ 。
- (5) 增加商业裙房地面停车位。
- (6) 调整幼儿园南侧水面, 保障幼儿园具有朝南的活动场地。

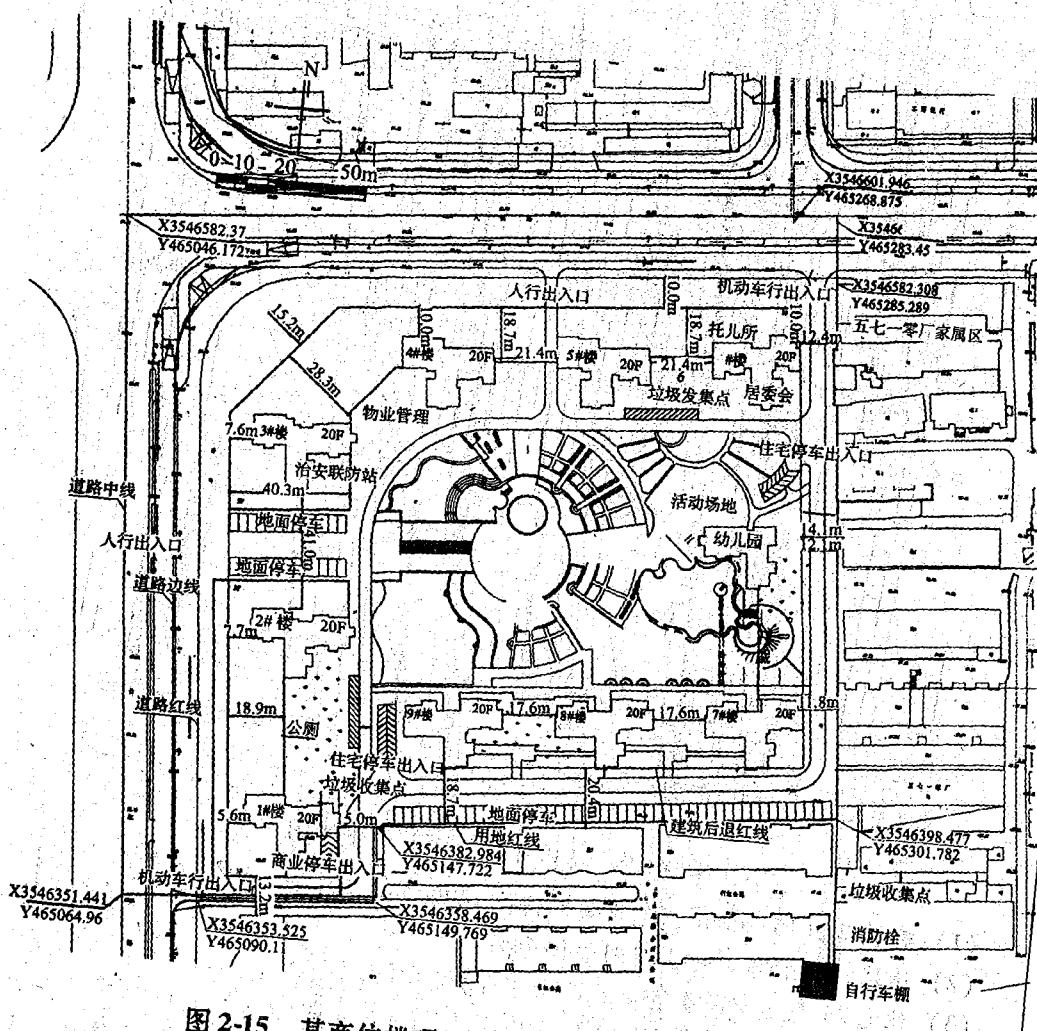


图 2-15 某商住楼项目建设工程设计方案总平面图

【实例 4】历史风貌保护区内某宾馆建筑设计方案审查

某项目位于某市风貌建筑保护街区内的城市次干道与城市支路的交口处，总用地面积为 2016m^2 ，用地性质为办公建筑，除按有关规范规定之要求外，该地块还提出以下规划条件，即建筑限高 12m ，容积率不大于 1.4 ，建筑密度不大于 35% ；建筑间距应满足：南北向大于新建建筑高度的 1.5 倍，东西向大于新建建筑高度的 1.2 倍；建筑风格要求与周边现有建筑相协调，屋顶须采用坡屋顶形式（见图 2-16）。

建设单位将该项目方案报送城乡规划主管部门审查，根据规划条件和有关技术规范，意见：

- (1) 用地性质不符：批准用地性质为办公，申请的方案为餐饮，与用地性质不符。

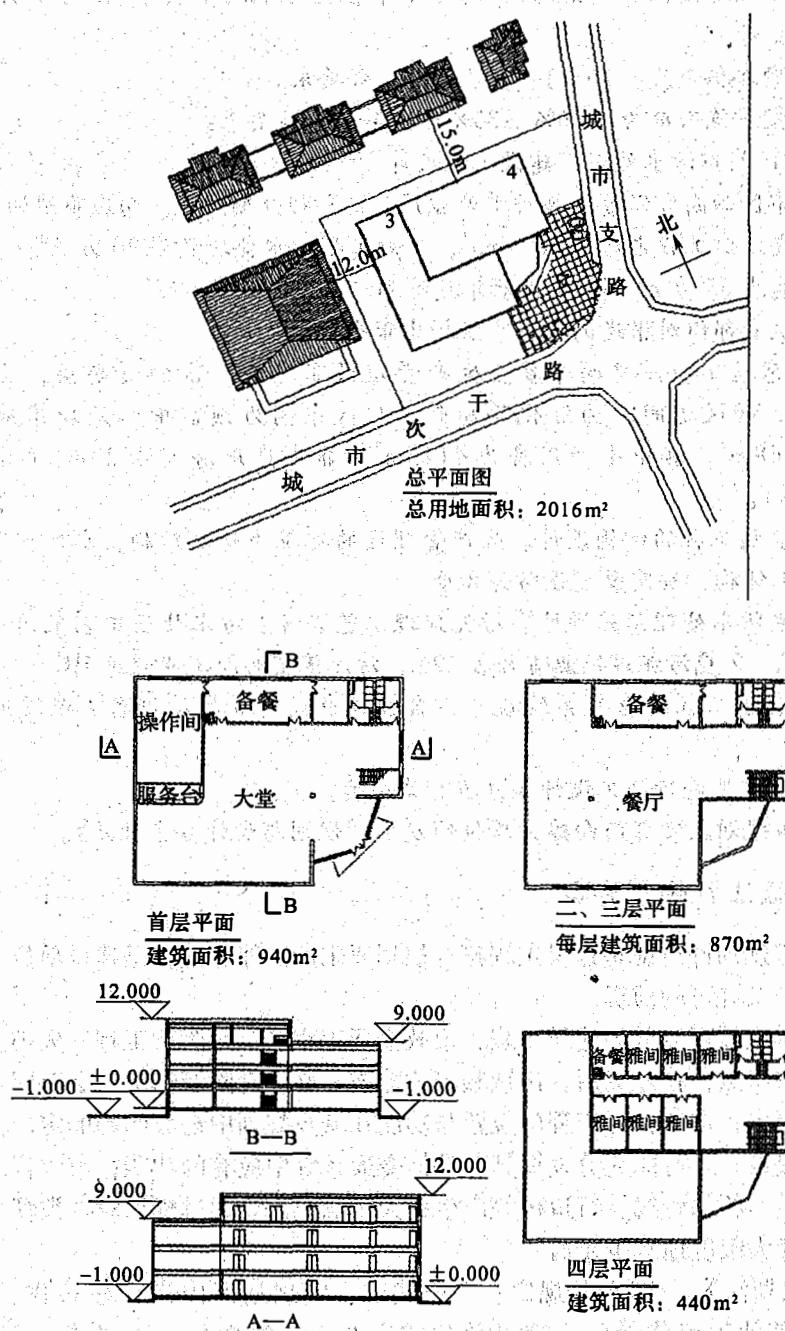


图 2-16 某宾馆建筑设计方案图

- (2) 建筑高度超高，规划条件中的建筑限高为 12m，而方案的建筑高度为 13m，超出要求。
- (3) 出入口设置不符合国家规范，机动车出入口不应设在两条道路交口处。
- (4) 建筑间距按照技术规定要求，南北向间距如按图 2-16 所示 $h = 13m$ 计，其间距应为 19.5m，现仅为 15m。

(5) 由于该地段位于历史风貌保护区内，应当采取坡屋顶形式，设计屋顶为平屋顶，不符合条件要求。

(6) 方案容积率为 $1.55 > 1.4$ ，不符合条件要求。

(7) 方案建筑密度为 $46.6\% > 35\%$ ，不符合条件要求。

【实例 5】某市污水处理厂建设工程设计方案审查

某市在市区西南方修建一座污水处理厂，工程拟分期建设。向城市规划部门申请一期设计方案审查。该工程占地面积 24hm^2 ，一期工程污水处理量为 20 万 m^3/d ，最终规模达到污水处理能力 35 万 m^3/d ，处理后水质达到二级水体标准。

市规划主管部门对报送的设计方案提出审查意见如下：

(1) 同意该工程总平面布置。生产管理区布置在厂区的西南角，其北面为二级污水处理区，两区之间应为绿化隔离带，厂区东侧为预留中水处理用地。工程总建筑面积为 8648m^2 ，其中生产用房为 4125m^2 ，非生产用房为 4523m^2 （其中综合办公楼为 2410m^2 ）。

(2) 同意该工程的结构设计。生产管理区的建筑为砖混结构，水处理区的构筑物应为现浇混凝土结构，抗震裂度设防为 8 度。

(3) 同意污水处理工艺设计和污泥处理工艺设计。污水处理工艺采用延时曝气氧化沟活性污泥法，2 座污泥浓缩池直径各 22m，污泥停留时间不能超过 1d。

(4) 同意该工程的电气系统设计、自控仪表设计和机械设备、采暖通风、防火等设计。

(5) 据此意见进行施工设计和办理有关手续。

据此，市规划主管部门向建设单位颁发了《规划与设计方案批复》。

五、建设工程规划许可

建设工程规划许可证是建设工程符合规划要求的法律凭证，是建设单位向建设行政主管部门申请施工许可的前提。

建设工程主要可以分为建筑工程、市政交通工程和市政管线工程三大类。建筑工程具有不可移动的特点，在建成后，出现频繁改建或者必须拆除等情况，会对国家、集体和个人造成重大损失；市政交通工程的位置与功能在城乡规划中都有明确的定位，只有严格依据规划实施建设，才可能充分发挥其在整体交通系统中应有的功能；市政管线工程的施工会对道路交通、相邻管线、行道树等产生较大影响，需要通过规划对各类管线进行综合协调，才可能最大限度地减少矛盾。

《城乡规划法》第四十条规定：“在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。”

“申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许

可证。”

“城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布。”

建设工程的规划许可一是可以确认城市中有关建设活动符合法定规划的要求，确保建设主体的合法权益；二是可以作为建设活动进行过程中接受监督检查时的法定依据；三是可以作为城乡建设档案的重要内容。

1. 许可程序（见图 2-17）

（1）申请与受理。

1) 申请。

建设单位或个人（委托代理人）应当到城乡规划主管部门行政许可“窗口”以书面方式提出申请，或者通过城乡规划公众信息网以电子邮件等方式提出申请。申请一般应当具备以下材料：

建筑工程项目：

- ①《建设工程规划许可证》申请表（规划部门提供的标准格式文书）；
- ②建设单位或个人（委托代理人）合法身份证明材料和委托授权书；
- ③《建设用地规划许可证》及其附件；
- ④《国有土地使用权证》；
- ⑤《建设项目规划与设计方案批复》；
- ⑥经规划部门审查批准的建设项目规划与设计方案；
- ⑦建筑施工图（加盖建设单位印章，相应资质的设计单位的出图章和注册建筑师、结构师资格章）；
- ⑧环保、消防、人防等相关主管部门的审查意见；
- ⑨法律、法规规定的其他材料。

市政交通或管线工程项目：

- ①《建设工程规划许可证》申请表（规划部门提供的标准格式文书）；
- ②建设单位（委托代理人）合法身份证明材料和委托授权书；
- ③《建设项目规划与建筑设计方案批复》；
- ④经规划部门批准的市政交通或管线工程设计方案；
- ⑤市政交通或管线工程施工图；
- ⑥相关主管部门的审查意见；
- ⑦法律、法规规定的其他材料。

2) 受理。

- ①依法不需要建设工程规划许可的，应当即时告知申请单位或个人不予受理，并发放《规划行政许可（审批）不予受理通知书》；
- ②申请材料不齐全或不符合法定形式的，应当即或五日内一次性告知申请单位或个人需要补正的全部内容，并发放《规划行政许可（审批）补正材料告知书》，逾期不告知的自收到申请材料之日起即为受理；
- ③申请材料齐全符合法定形式的，受理规划行政许可申请，发放《规划行政许（审

批) 可受理通知书》;

④受理后由“窗口”负责人将申请材料录入办公自动化系统，发送至相关业务科室。

(2) 公告与听证。

1) 法律、法规、规章规定应当听证的事项，或者城乡规划主管部门认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可，应当向社会公告，并举行听证。

2) 直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，在作出行政许可以前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，城乡规划主管部门在二十日内组织听证会。

3) 听证笔录应当作为行政许可的重要依据。

(3) 审查与决定。

1) 审查依据。

①建设项目规划条件；

②国家相关技术标准规范和地方相关技术规定；

③批准的规划与工程设计方案及批复。

2) 审查与决定程序。

根据城乡规划主管部门内部审查与决定的程序进行。一般情况下，先经过业务科(处)室初审，提出初步意见，报分管领导复审，重大项目再经局(委)业务会审查决定，最后由行政负责人签字颁发。

(4) 颁发与公开。

1) 证件颁发。

①不予规划行政许可的申请发放《不予规划行政许可(审批)决定书》，同时告知申请单位或个人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利；

②准予规划行政许可的申请发放《准予规划行政许可(审批)决定书》，并在十日内向申请单位或个人颁发《建设工程规划许可证》及附件、附图。

2) 批后公开。

城乡规划主管部门在作出行政许可决定以后，应当将行政许可决定通过报纸、网站、行政许可“窗口”等渠道予以公开，公众有权查阅。

(5) 时限。

根据行政许可法的要求，行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

(6) 变更与延续。

建设单位要求变更选址意见书的，应当向城乡规划主管部门提出申请；符合法定条件、标准的，城乡规划主管部门应当依法办理变更手续。

建设单位需要延续依法取得的选址意见书的有效期的，应当在有效期届满三十日前向城乡规划主管部门提出申请。城乡规划主管部门应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。但是，法律、法规、规章另有规定的，依照其规定。

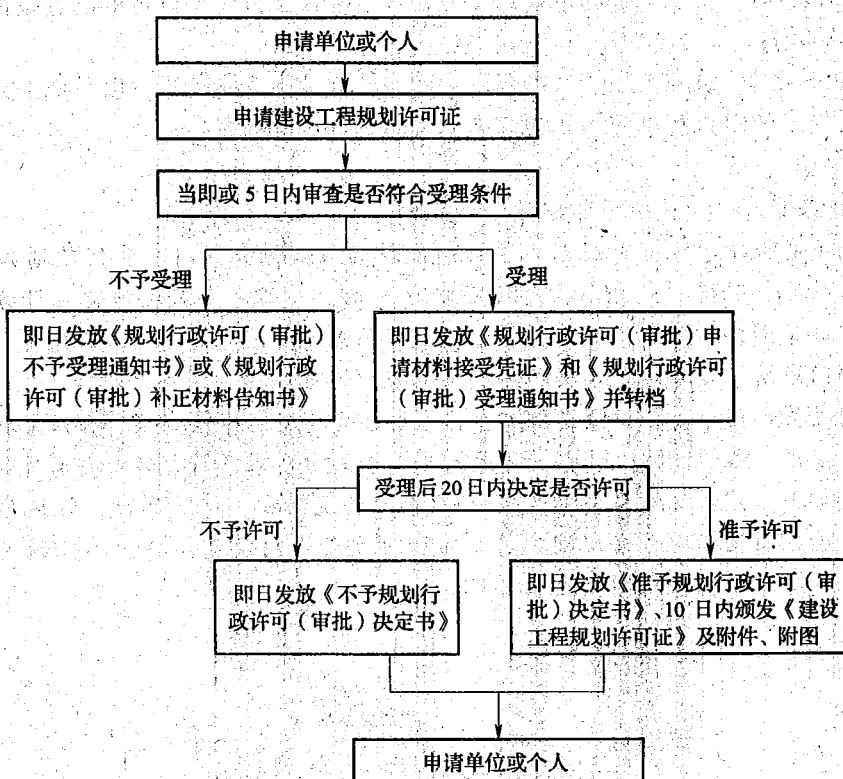


图 2-17 建设工程规划许可流程图

2. 审查要点和操作要求

(1) 审查要点：

1) 建设主体是否符合法定资格，申请事项是否符合法定程序，申请材料是否齐备。

2) 建设工程施工图设计图纸是否完备，设计深度是否达到规范和规定要求。

3) 建设工程施工图设计是否符合规划条件。

4) 建设工程施工图设计是否符合经审查通过的建设项目规划与设计方案。

5) 建设工程施工图设计是否符合国家相关技术标准规范和地方相关技术规定。

(2) 操作要求：

1) 制定建设工程规划许可证，划定建筑工程红线图。

2) 建设工程规划许可证附图应当在地形图上标明建设工程的具体位置和周边关系。

3. 许可中各部门协调

(1) 环保部门：

《环境影响评价法》第二十五条规定，“建设项目的环境影响评价文件未经法律规定的审批部门审查或者审查后未予批准的，该项目审批部门不得批准其建设，建设单位不得开工建设。”环保主管部门的审查意见应作为建设工程规划许可的前置条件。

(2) 消防部门：

消防主管部门对建筑施工图的审查意见应当作为建设工程规划许可的前置条件。

(3) 人防部门：

人防主管部门对建筑施工图是否结合民用建筑修建地下人防工程，以及地下人防工程是否达到有关要求的审查意见应当作为建设工程规划许可的前置条件。

4. 实例分析

【实例 1】某市外国语高级中学建设工程规划许可

某市外国语高级中学根据市规划主管部门发放的《规划与设计方案修改通知书》的意见进一步修改完善取得《规划与设计方案批复》后，建设单位继续深化设计方案，完成了建设工程施工图设计并取得相关主管部门审查同意等手续后，根据工程建设计划，向市规划主管部门申请一期工程教学楼的建设工程规划许可证。

经市规划主管部门审查，该项目建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备，建设工程施工图设计深度已达到规范和规定要求并符合经审查通过的建设项目规划与设计方案，建设工程使用性质、容积率、建筑面积、建筑高度、绿地率、停车位、建筑退让等各项指标均符合规划条件。市规划主管部门决定向建设单位颁发《建设工程规划许可证》及附件、附图（见图 2-18）。

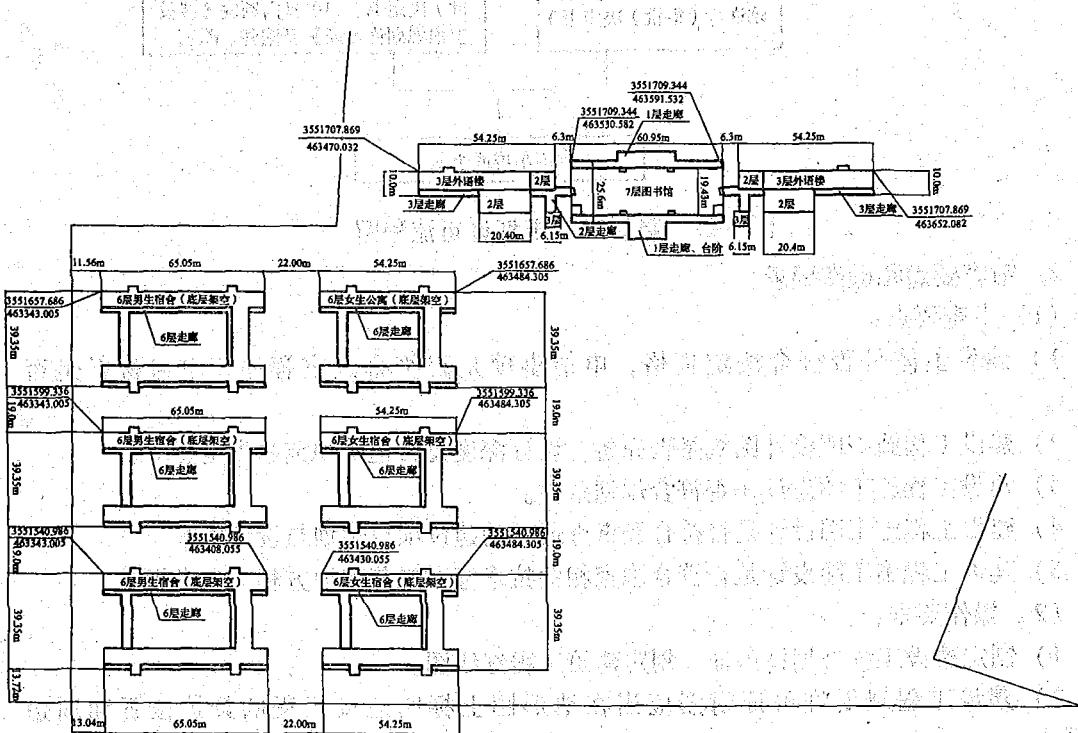
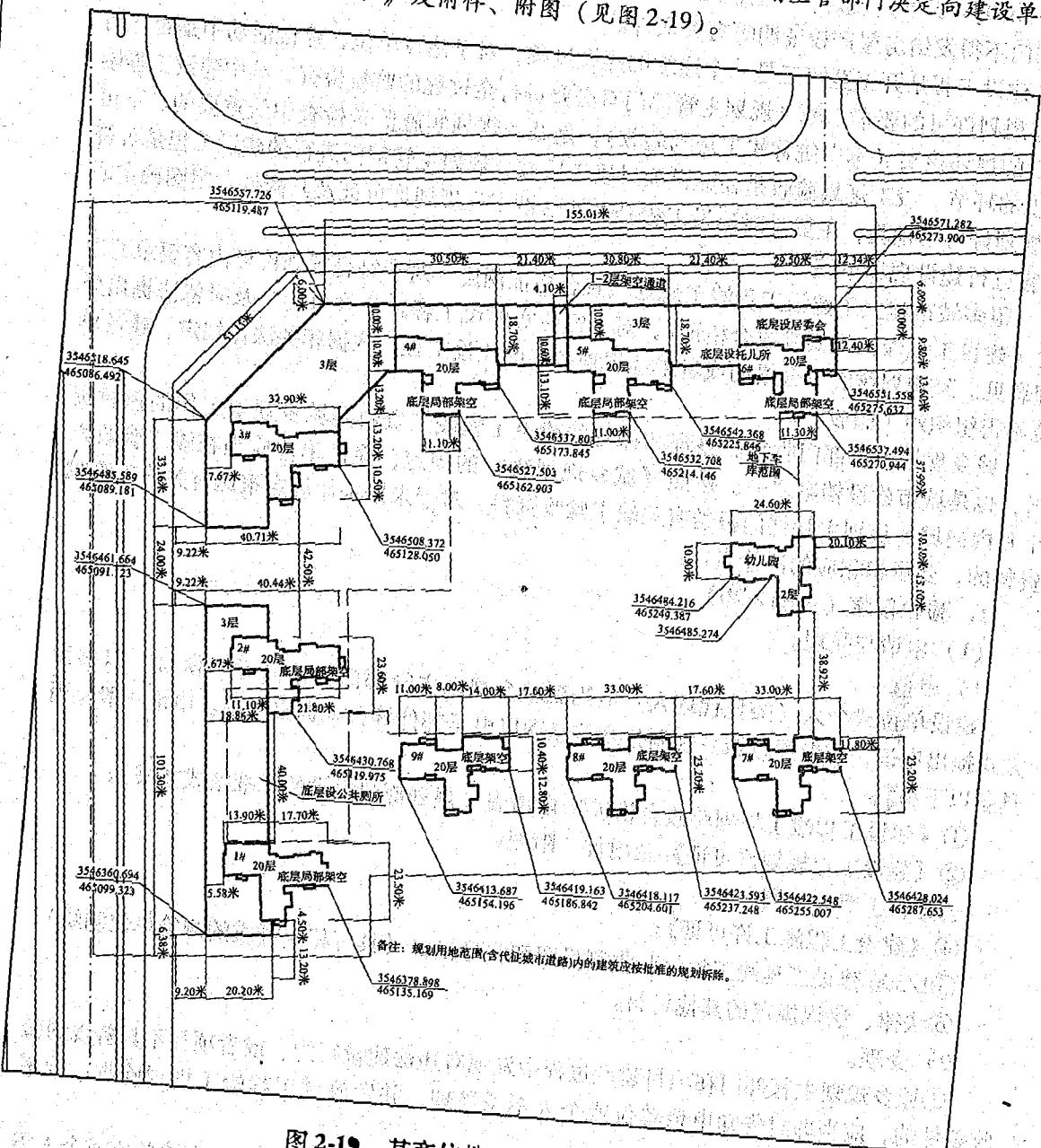


图 2-18 某市外国语高级中学校园一期工程建筑工程红线图

【实例 2】某商住楼项目建设工程规划许可

建设单位修改完善工程设计方案并取得《规划与设计方案批复》后，完成了建设工程施工图设计并取得相关部门审查同意等手续，向市规划部门申请建设工程规划许可证。

经市规划主管部门审查，该项目建设主体符合法定资格，申请事项符合法定程序，申请材料齐备，建设工程施工图设计深度已达到规范和规定要求并符合经审查通过的项目规划与设计方案，建设工程各项指标均符合规划条件。市规划主管部门决定向建设单位颁发《建设工程规划许可证》及附件、附图（见图 2-19）。



六、建设工程竣工规划验收

《城乡规划法》第四十五条规定：“县级以上地方人民政府城乡规划主管部门按照国务院规定对建设工程是否符合规划条件予以核实。未经核实或者经核实不符合规划条件

的，建设单位不得组织竣工验收。建设单位应当在竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料。”《国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的通知》（国办发〔2000〕25号）规定，“工程竣工后，城乡规划行政主管部门未出具认可文件的，有关部门不得发给房屋产权证明等有关文件。”

建设工程从开工至竣工是一个连续的建设过程，对于建设单位在建设活动中是否严格遵守规划许可的要求，城乡规划主管部门有必要进行全过程的监督检查，其中建设工程竣工后的规划核实（本书统称竣工规划验收），是城乡规划实施监督检查中最重要的、不可忽视的环节。竣工规划验收是在建设项目竣工后城乡规划主管部门进行的建设工程是否符合规划许可的检验，主要是对建设工程是否按建设工程规划许可证及其附件、附图确定的内容进行建设现场审核。

很多城市建立了建设工程竣工规划验收合格证制度，对于符合规划许可内容要求的颁发《建设工程竣工规划验收合格证》，对于经核实建设工程违反许可的，及时依法提出处理意见。经规划核实不合格的或者未经规划核实的建设工程，依据相关法律规定，建设单位不得组织竣工验收。

城乡规划主管部门收集、整理和保管的建设工程竣工资料是城乡规划工作的重要资料，也是城市建设档案之一。按照《城乡规划法》的规定，建设单位应当在竣工验收六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料，对于未按法律规定报送有关竣工验收资料的，要承担相应的法律责任。

1. 验收程序（见图 2-20）

（1）申请与受理。

1) 申请。

建设单位或个人（委托代理人）应当到城乡规划主管部门行政许可“窗口”以书面方式提出申请，或者通过城乡规划公众信息网以电子邮件等方式提出申请。申请一般应当具备以下材料：

- ①《建设工程竣工规划验收合格证》申请表（规划部门提供的标准格式文书）；
- ②《建设工程规划许可证》及附件、附图；
- ③建设工程竣工图；
- ④《建设工程施工许可证》；
- ⑤1/500 建设工程竣工规划验收测量图和测量报告（具有相应资质的测绘单位测绘）；
- ⑥法律、法规规定的其他材料。

2) 受理。

①城乡规划主管部门在项目建设过程中发现有违法建设行为，或者项目不具备规划验收条件的，应当即时告知申请单位或个人不予受理，并发放《工程竣工规划验收申请不予受理通知书》；

②申请材料不齐全或不符合法定形式的，应当即或五日内一次告知申请单位或个人需要补正的全部内容，并发放《工程竣工规划验收补证材料告知书》，逾期不告知的自收到申请材料之日起即为受理；

③申请材料齐全符合法定形式的，发放《工程竣工规划验收申请受理通知书》；

④受理后由“窗口”负责人将申请材料录入办公自动化系统，发送至相关业务科室。

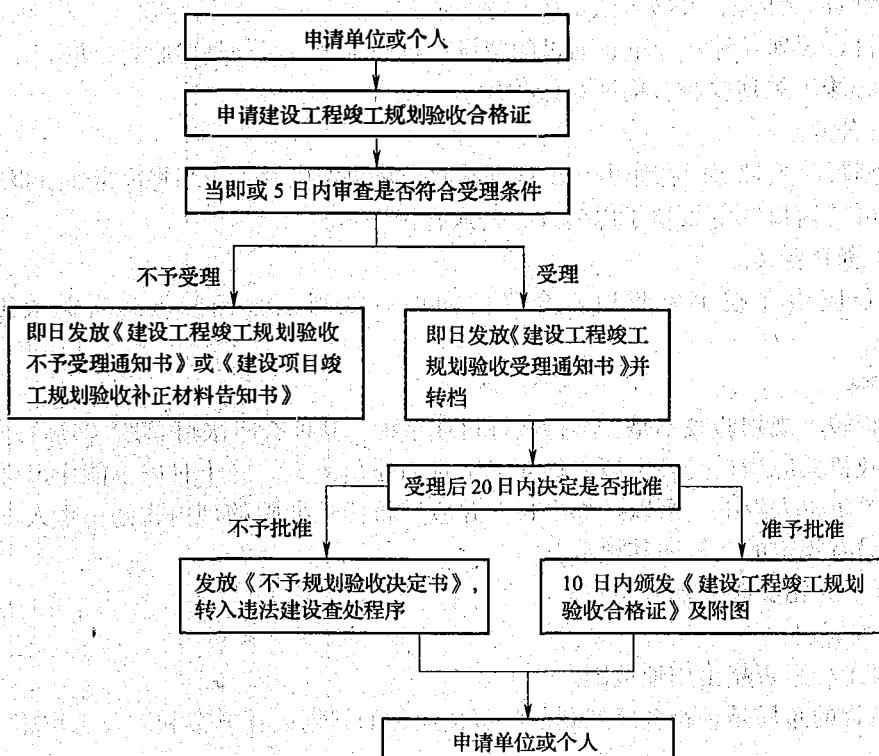


图 2-20 建设工程竣工规划验收流程图

注：建设工程竣工规划验收不是行政许可，也不是行政审批，但它是建设项目建设监督的重要环节。建设项目竣工规划验收程序和时限可以参照《行政许可法》执行，法律、法规和规章另有规定的，从其规定。

(2) 竣工规划验收。

城乡规划主管部门应建设单位或个人的申请，应当组织竣工规划验收，依据规划条件和经审查通过的建设工程施工图，对照竣工规划验收测量图，进行现场核实。

(3) 审查与决定。

1) 审查依据。

- ①规划条件；
- ②《建设工程规划许可证》及附件、附图；
- ③经审核通过的建设工程施工图；
- ④建设工程竣工规划验收测量图。

2) 审查与决定程序。

根据城乡规划主管部门内部审查与决定的程序进行。一般情况下，先经过业务科（处）室初审，提出初步意见，报分管领导复审，重大项目再经局（委）业务会审查决定，最后由行政负责人签字颁发。

(4) 颁发与公开。

1) 证件颁发。

- ①对于不符合规划条件和经审查通过的建设工程施工图，存在违法建设行为的，发放

《不予规划验收决定书》，并转入违法建设查处程序；

②对于符合规划条件和经审查通过的建设工程施工图，经规划验收合格的，十日内颁发《建设工程竣工规划验收合格证》及附图。

2) 批后公开。

城乡规划行政主管部门在作出竣工规划验收合格决定以后，应当将决定通过报纸、网站、行政许可“窗口”等渠道予以公开，公众有权查阅。

3) 竣工资料备案。

建设单位应当在竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料。

(5) 时限。

建设工程竣工规划验收不是一项行政许可或审批，其审查时限可参照《行政许可法》的要求，行政机关应当自受理申请之日起二十日内作出决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

2. 审查要点和操作要求

(1) 审查要点：

1) 建设工程是否超出用地范围。
2) 建筑物的布局是否符合经规划部门审核通过的规划设计方案和建设工程施工图总平面。

3) 建筑物、构筑物是否超出建设工程红线范围或发生移动。
4) 建筑退让、建筑间距、日照标准、与周边用地和建筑的关系协调。
5) 根据建筑内部结构和平面布局判断建筑使用性质是否发生改变。
6) 建筑立面和沿街界面是否符合经规划部门审核通过的建筑设计方案及施工图。
7) 建筑层高和建筑高度是否符合经规划部门审核通过的建设工程施工图。
8) 总建筑面积是否超过规划条件和经规划部门审核通过的建设工程施工图总面积。

9) 文化、教育、卫生、体育、市场、管理等配套公共设施是否按照规划条件和规划设计方案建成。

10) 给排水、燃气、热力、电力、电信等设施管线是否配置到位并与市政管线相衔接，消防设施是否符合规定。

11) 绿地率是否达到规划条件规定的指标，绿化是否已经实施到位。

12) 道路开口方位、地面和地下停车场（库）的配置及停车位数量和比例是否符合规划条件和规划部门经审核通过的建设工程施工图。

13) 需要保护的山体绿地、河湖水系、历史文化遗存、古树名木等是否得到切实有效的保护。

14) 需要拆迁建、构筑物和临时设施是否已经拆除到位。

15) 城乡规划主管部门提出的其他相关要求。

(2) 操作要求：

在建设工程施工放线、验线和巡查记录的基础上开展竣工规划验收，验收人员应当先

查看建设项目规划监督检查记录单，是否通过放线、验线，在施工过程中是否发现违法建设行为，如果前期监督过程没有发现问题，则根据规划条件、经审核通过的建设工程设计方案和建设工程施工图。重点从以下几个方面进行审核验收：

- 1) 总平面验收：建筑数量、位置、建筑退让、建筑间距以及相邻关系是否符合规划条件和经规划部门批复的建设工程设计方案总平面。
- 2) 建筑单体验收：建筑性质是否符合规划条件，是否存在改变建筑性质的情况，比如住宅改变为办公、地下车库是否作为商业空间；建筑基底面积、总建筑面积（包括地上和地下部分）是否与经规划部门审核通过的建设工程施工图一致，是否擅自加建或者改造利用设备层、增加地下商业面积等；建筑层数和建筑高度是否符合经规划部门批复的建设工程设计方案和建设工程施工图，重点检查建筑层高是否突破，设备层层高是否超过施工图和规范标准。
- 3) 配套设施验收：规划条件要求配建的幼儿园、卫生站、社区管理用房等公共服务设施和消防栓、垃圾收集点、公厕等市政设施，以及配建的小区绿地、代建绿地是否实施，规模和位置是否符合要求；机动车出入口方位、地面和地下停车位数量是否符合规划条件，是否符合经规划部门批复的建设项目施工图。
- 4) 指标复核：根据上述验收结果，复核容积率、建筑密度、绿地率等规划指标是否符合规划条件。

3. 验收中各部门协调

依据前述《城乡规划法》第四十五条规定，规划主管部门对建设单位核发的建设工程竣工规划验收合格证是建设行政主管部门组织竣工验收的前提。

规划主管部门组织的建设工程竣工规划验收与建设行政主管部门组织的竣工验收不同，不能够相互替代。建设工程竣工规划验收重点内容在于建设工程建成后是否符合城乡规划主管部门提出的规划条件、规划设计方案以及工程施工图，侧重建筑总平面、相邻关系、建筑外部环境、公共设施和市政基础设施的配套与衔接；建设行政主管部门组织的工程竣工验收的重点内容在于建筑施工质量和安全，侧重建筑物的内部结构。

在目前法律、法规没有明确规定的情况下，规划行政主管部门应当与房管、工商等部门做好衔接与配合，应将建设项目工程规划验收合格证作为房管部门进行房屋产权登记的前提，竣工规划验收不合格的建设项目，在未查处结案之前，房管部门不得发放房屋产权证，工商部门不得发放以该工程为营业场所的营业执照。

4. 实例分析

【实例 1】某商住楼建设工程竣工规划验收

某市规划主管部门在对一处商住楼进行竣工规划验收的过程中，发现规划条件要求配建的幼儿园没有按照经批复的建筑设计方案实施，没有独立建设，而是利用一栋住宅楼的二层作为幼儿园，此外，卫生站和社区管理用房也都没有达到规划条件规定的面积。为此，市规划主管部门对该建设单位发放《不予规划验收决定书》，转入违法建设查处程序。

【实例 2】某市级体育馆竣工规划验收

某市体育馆施工完成后，向市规划主管部门申请规划竣工验收。市规划主管部门验收人员调阅该项目的建设工程规划许可、建筑设计方案和建设工程施工图，并进行现场核

查。经对建筑总平面、建筑单体以及相关指标复核等步骤，验收人员发现市体育馆主体建筑的建设与设计施工图相符，容积率、建筑密度符合规划条件和建设工程规划许可证的要求，但是机动车出入口的开口位置与规划条件给出的开口位置不符。

市体育馆西侧为城市支路，南侧为城市主干道，为避免对城市主干道的交通干扰，规划条件中给出的主要开口位于城市支路上，而建设单位将市体育馆的主要开口位于城市主干路上。此外，设置机动车停车位为150个，少于建设工程规划许可证中规定的180个车位。鉴于该项目整改较易，市规划主管部门责令建设单位对市体育馆的开口位置按规划要求进行整改，并增加机动车停车位，全部整改到位后，市规划主管部门对该建设单位颁发《建设工程竣工规划验收合格证》及附图。

【实例3】某市外国语高级中学竣工规划验收

某市外国语高级中学建设竣工后，向市规划主管部门申请竣工验收。根据规划条件、经审核通过的建设工程设计方案和建设工程施工图，通过现场核查，建筑总平面、建筑单体、配套设施和各项指标等均符合规划条件和建设工程规划许可证的要求，市规划主管部门对该建设单位颁发《建设工程竣工规划验收合格证》及附图。

【实例4】某市商业综合体竣工规划验收

某市中心商业区商业综合体竣工以后，房地产开发公司向市规划主管部门申请商业综合体的竣工规划验收。验收人员在现场验收过程中发现商业综合体大楼的设备层层高由施工图中的2.2m增高为3m，准备将其作为商业经营面积，建设单位擅自将设备层移至地下一层，挤占了部分停车场的空间。为此，市规划主管部门对该建设单位发放《不予规划验收决定书》，要求立即整改，转入违法建设查处程序。

第二节 乡村规划实施管理

一、总体要求

乡村建设规划许可证是经城乡规划主管部门依法审核，在集体土地上有建设工程项目符合城乡规划要求的法律凭证。设置这项规划许可制度，一是有利于保证有关的建设工程能够依据法定的乡规划和村庄规划；二是有利于为规划和土地管理部门在乡、村庄规划区内行使权属管理职能提供必要的法律依据；三是有利于维护建设单位按照规划使用集体土地的合法权益。

《城乡规划法》第四十一条规定，“在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的，建设单位或者个人应当向乡、镇人民政府提出申请，由乡、镇人民政府报城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的规划管理办法，由省、自治区、直辖市制定。”

“在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设以及农村村民住宅建设，不得占用农用地；确需占用农用地的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》有关规定办理农用地转用审批手续后，由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。建设单位或者个人在取得乡村建设规划许可证后，方可办理用地审批手续。”

二、实施程序

本实施程序主要针对在集体土地上进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的项目。在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的不涉及用地性质的调整，加之各地经济发展、社会、文化、自然等情况差异较大，农村住宅建设状况不尽相同，为方便村民，管理程序可以相对简单。为此《城乡规划法》规定，这类建设的具体规划管理办法由省、自治区、直辖市制定，以体现实事求是、因地制宜的原则。

1. 许可程序（见图 2-21）

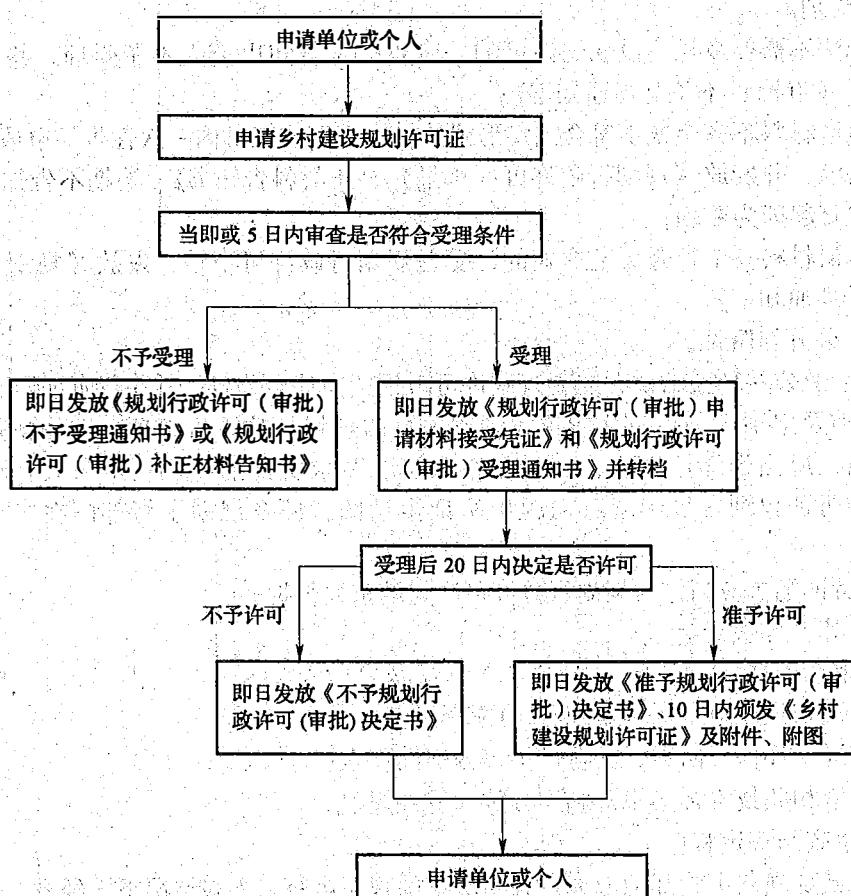


图 2-21 乡村建设规划许可流程图

(1) 申请与受理。

1) 申请。

建设单位或个人（委托代理人）应当到乡、镇人民政府以书面方式提出申请，再由乡、镇人民政府报市、县城乡规划主管部门核发。申请一般应当具备以下材料：

- ①《乡村建设规划许可证》申请表（规划部门提供的标准格式文书）；
- ②建设单位或个人（委托代理人）合法身份证明材料和委托授权书；

- ③建设项目批准、核准、备案文件（按国家投资管理规定需要的）；
- ④集体土地使用权证明文件（限于扩大用地的）；
- ⑤农用地转用审批手续（需占用农用地的）；
- ⑥经环保部门批准的环境影响评价文件材料（法律、法规要求的）；
- ⑦文物行政主管部门的选址意见（限于位于文物保护范围及其建设控制地带尚未明
确保护措施和要求的、位于地下文物埋藏地区尚未完成文物勘探的）；
- ⑧建设项目规划与设计方案；
- ⑨1/500 地形图；
- ⑩法律、法规规定的其他材料。

2) 受理。

①依法不需要乡村建设规划许可的，应当即时告知申请人不予受理，并发放《规划行政许可（审批）不予受理通知书》；

②申请材料不齐全或不符合法定形式的，应当即或五日内一次性告知申请人需要补正的全部内容，并发放《规划行政许可（审批）补正材料通知书》，逾期不告知的自收到申请材料之日起即为受理；

③申请材料齐全符合法定形式的，受理规划行政许可申请，发放《规划行政许可（审批）可受理通知书》。

(2) 公开与听证。

1) 涉及公共利益的重大规划行政许可事项须向社会公告，并举行听证会。

2) 涉及申请人与他人之间重大利益关系的规划行政许可事项，在作出规划行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，城乡规划主管部门在二十日内组织听证会。

3) 听证笔录应当作为规划行政许可决定的重要依据。

(3) 审查与决定。

1) 审查依据：

- ①经法定程序审批的乡规划和村庄规划；
- ②交通、环保、防灾、文物保护等方面的要求；
- ③国家相关技术标准规范和地方技术管理规定。

2) 审查与决定程序：

根据城乡规划主管部门内部审查与决定的程序进行。一般情况下，经乡、镇人民政府相关业务科室审核后提出初步意见，由乡、镇人民政府再报城市、县人民政府城乡规划主管部门核定发放乡村建设规划许可证。

(4) 颁发与公开。

1) 证件颁发。

①不予规划行政许可的申请发放《不予规划行政许可（审批）决定书》，同时告知申请单位或个人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利；

②准予规划行政许可的申请发放《准予规划行政许可（审批）决定书》，并在十日内向申请单位或个人颁发《乡村建设规划许可证》及附件、附图。

2) 批后公开。

城乡规划主管部门应当将发出的规划行政许可决定向社会予以公开。

(5) 时限。

根据行政许可法的要求，行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出行政许可决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

(6) 变更与延续。

建设单位要求变更乡村建设规划许可证的，应当向城乡规划主管部门提出申请；符合法定条件、标准的，城乡规划主管部门应当依法办理变更手续。

乡村建设规划许可证具有有效期，且建设单位需要延续的，应当在有效期届满三十日前向城乡规划主管部门提出申请。城乡规划主管部门应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。但是，法律、法规、规章另有规定的，依照其规定。

2. 审查要点和操作要求

(1) 审查要点：

- 1) 审查建设主体是否符合法定资格，申请事项是否符合法定程序等。
- 2) 复核建设项目投资批准、核准和备案文件（按国家投资管理规定需要的）。
- 3) 审查建设项目的性质、规模、位置和范围、开发强度、建筑退让与间距、建筑风格等是否符合相关的乡规划和村庄规划。
- 4) 审查是否配套了必要的公共服务和水、电等市政基础设施。
- 5) 审查是否符合交通、环保、防灾、文物和历史文化名镇名村保护等方面的要求。
- 6) 审查是否符合其他法律、法规和技术规范要求审查的内容。

(2) 操作要求：

- 1) 确认建设项目性质、规模、位置和范围、开发强度、建筑退让与间距、建筑风格等，划定用地红线图。
- 2) 确定建设项目规划与设计方案，划定建筑工程红线图。
- 3) 乡村建设规划许可证附图应当在地形图上标明建设工程的具体位置和周边关系。

3. 许可中各部门协调

城乡规划部门在办理乡村建设规划许可过程中应当注意严格保护耕地，建设项目需占用农用地的，应当先办理农用地转用审批手续，再由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。同时，乡村建设规划许可证是土地部门办理用地审批手续的前置条件，因此，规划部门应当加强与土地部门的衔接与配合。此外，还要注意与交通、环保、防灾、文物等主管部门协调。

4. 实例分析

【实例1】某村办企业办理乡村建设规划许可

某村为发展集体经济兴办了一家食品加工厂，准备利用村集体30亩建设用地兴建

厂房（见图 2-22），企业向镇人民政府申请办理乡村建设规划许可证。镇政府受理该企业申请以后，经办人首先查阅了依法审批的村庄规划和土地利用规划，经过核实该项目已经列入村庄规划，且村委会划定的 30 亩土地属于集体建设用地，符合土地利用规划。镇政府经过初步审查，申请材料齐备，向县规划部门申请办理乡村建设规划许可证。县规划部门经审核，该项目符合村庄规划，用地规模符合相关规定，按程序办理了乡村建设规划许可证。

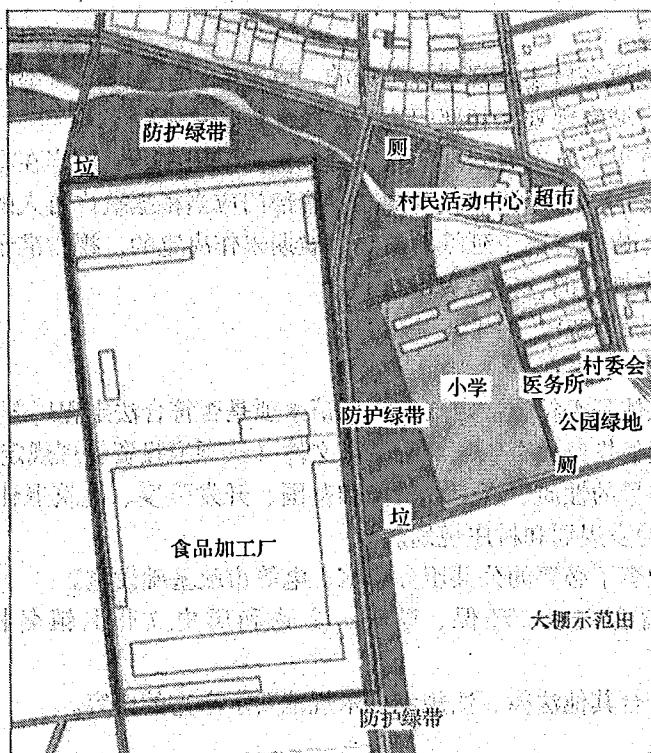


图 2-22 某村办食品加工厂位置示意图

【实例 2】乡村小学建设规划许可

某村庄拟对村小学校舍进行改造，新建一栋二层教学楼，并扩大小学操场，扩建后小学占地面积为 $14280m^2$ ，建筑面积为 $9800m^2$ （见图 2-23）。小学主体教学楼为三层，还包括有食堂、教师宿舍和后勤管理用房等。小学向乡政府提出了乡村建设规划申请，乡政府经办人员首先查阅了该村村庄规划，该扩建方案符合村庄规划的要求，但扩大后的用地将占用一般农田。因此，小学首先办理农用地转用审批手续，由农用地转为建设用地后，小学将校园规划与设计方案申报给乡政府。由乡政府进行初审，再由乡政府向县级规划行政主管部门提出乡村建设规划许可证的申请，由县级城乡规划主管部门审批同意后，小学向土地部门申请办理集体土地所有权证，然后开工建设。

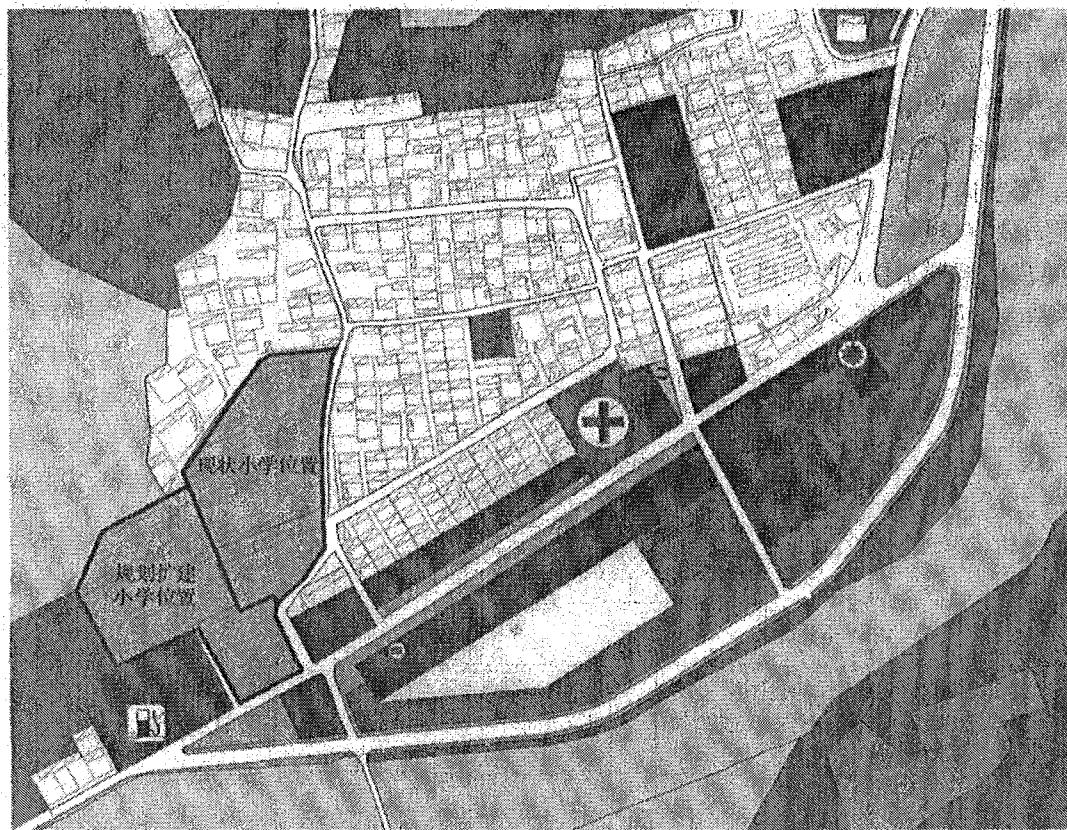


图 2-23 某乡村小学位置示意图

第三节 城乡规划行政许可的变更

《行政许可法》第四十九条规定，“被许可人要求变更行政许可事项的，应当向作出行政许可决定的行政机关提出申请；符合法定条件、标准的，行政机关应当依法办理变更手续。”

城乡规划行政许可一经作出，便具有法律的严肃性，规划主管部门不得擅自改变已经生效的行政许可，建设单位也必须严格执行。但是建设项目在实施过程中可能会由于各种客观情况发生了重大变化，或出于公共利益的需要，需要对已经做出的行政许可进行变更，通常包括以下两种情况：一是规划条件的变更；二是规划与设计方案的变更（修建性详细规划方案或建设工程设计方案总平面图变更、建设工程设计方案变更等）。规划条件是建设用地规划许可的核心内容，其变更必然需要对建设用地规划许可证进行变更或撤销；同理，依法批准的修建性详细规划方案或建设工程设计方案总平面图、建设工程设计方案是建设工程规划许可的核心内容，其变更必然需要对建设工程规划许可进行变更或撤销。

一、规划条件的变更（建设用地规划许可的变更）

规划条件作为用地规划许可的核心内容和国有土地使用权出让合同的重要组成部分，涉及建设项目开发强度等多项规划指标，一般情况不得变更。确需变更的，必须由相关单位向城乡规划主管部门提出申请并说明变更理由，由规划主管部门依法按程序办理。

《城乡规划法》第四十三条规定，“建设单位应当按照规划条件进行建设；确需变更的，必须向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的，城乡规划主管部门不得批准。城市、县人民政府城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件通报同级土地主管部门并公示。”

1. 变更程序（见图 2-24）

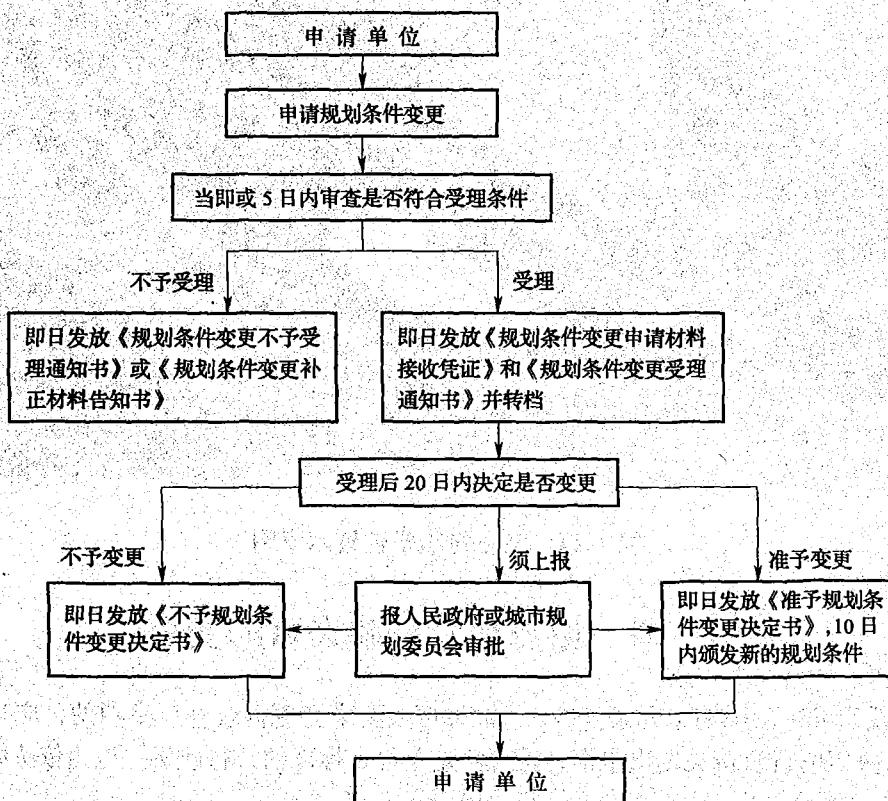


图 2-24 规划条件变更流程图

根据地方规定需要进行专家咨询论证的，建设项目规划条件变更应当组织专家咨询论证后方能向规划主管部门申请变更。

(1) 申请与受理。

1) 申请。

建设单位（委托代理人）应当到城乡规划主管部门行政许可“窗口”以书面方式提出申请，或者通过城乡规划公众信息网以电子邮件等方式提出申请。申请一般应当具备以下材料：

- ①《规划条件变更申请表》（规划部门提供的标准格式文书）；
- ②建设单位（委托代理人）合法身份证明材料和委托授权书；
- ③国有土地使用权划拨合同（以划拨方式取得建设用地）、国有土地使用权出让合同（以出让方式取得建设用地）或国有土地使用权转让合同（以转让方式取得建设用地）；
- ④《建设用地规划许可证》及其附件；
- ⑤变更规划条件专题报告（说明变更的目的、理由及依据）；
- ⑥变更规划条件专家咨询（评审）意见（根据地方规定需要的）；
- ⑦法律、法规规定的其他材料。

2) 受理。

- ①依法不能够变更规划条件的，应当即时告知申请单位不予受理，并发放《规划条件变更申请不予受理通知书》；
- ②申请材料不齐全或不符合法定形式的，应当即或五日内一次性告知申请单位需要补正的全部内容，并发放《规划条件变更补正材料通知书》，逾期不告知的自收到申请材料之日起即为受理；
- ③申请材料齐全符合法定形式的，受理规划行政许可申请，发放《规划条件变更受理通知书》；
- ④受理后由“窗口”负责人将申请材料录入办公自动化系统，发送至相关业务科室。

(2) 公开与听证。

- 1) 涉及公共利益的重大建设项目规划条件变更须向社会公告，并举行听证会。
- 2) 涉及申请人与他人之间重大利益关系的规划条件变更，在作出变更前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，城乡规划行政主管部门在二十日内组织听证会。
- 3) 听证笔录应该作为规划条件变更决定的重要依据。

(3) 审查与决定。

- 1) 审查依据：
是否符合建设项目所在区域的依法批准的控制性详细规划。
- 2) 审查与决定程序：
根据城乡规划主管部门内部审查与决定的程序进行。一般情况下，先经过业务科（处）室初审，提出初步意见，报分管领导复审，再经局（委）业务会审查决定，最后由行政负责人签字颁发。根据地方规定须上报人民政府或城市规划委员会审批的应上报。

(4) 颁发与公开。

- 1) 证件颁发：
 - ①不予变更的发放《不予规划条件变更决定书》，同时告知申请单位享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利；
 - ②准予变更的申请发放《准予规划条件变更决定书》，并向申请单位颁发新的规划条件。
- 2) 后续程序和批后公开：

城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件通报同级土地主管部门，一般在建设单位与土地主管部门根据新的规划条件重新签订国有土地使用权出让合同并调整土地出让金以后，公告撤销并收回原《用地规划许可证》及其附件，同时颁发新《用地规划许可证》及其附件，并及时将新颁发的规划行政许可决定在报纸、网站、局办事窗口予以公开。

(5) 时限。

规划条件变更符合行政许可法对一般行政许可事项的规定，行政机关应当自受理行政许可申请之日起二十日内作出不予或准予规划条件变更决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。根据地方规定须上报市政府或城市规划委员会审批的，其时间一般不计人时限。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

2. 审查要点和操作要求

(1) 审查要点：

符合依法批准的控制性详细规划是规划条件变更的基本前提。

(2) 操作要求：

1) 对于符合控制性详细规划的，根据规定须上报人民政府或城市规划委员会审批的，经上报批准后方可变更规划条件。

2) 申请变更规划条件如果不符合控制性详细规划的，城乡规划主管部门不得批准。如果城乡规划主管部门认为这种变更确实是必要的，就应当先按照法律规定的程序，首先依法对控制性详细规划的内容进行修改，这是变更规划条件必须遵循的原则。

3. 变更中各部门协调

城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件进行公示并通报同级土地主管部门。土地主管部门依据新的规划条件与建设单位重新签订国有土地使用权出让合同，依法依规须组织招标、拍卖、挂牌出让等手续的（如非经营性用地改变为经营性用地）应组织，需补交土地出让金差额的应足额补交。

各地必须高度重视并依法规范和严格规划条件变更程序，建立健全相关制度和部门间协同机制，有效防止随意变更规划条件，严重危害规划的严肃性和科学性，破坏公平良好的投资环境，滋生腐败，造成国有资产流失等行为。

4. 实例分析

【实例 1】某商业综合体变更用地性质

某建设单位通过土地拍卖取得一宗商业用地拟建设大型商业综合体，与土地主管部门签订了《国有土地使用权出让合同》，并向规划主管部门申请办理了《建设用地规划许可证》和《建设工程规划许可证》。但在项目实施过程中，大部分原住居民要求回迁安置，与原计划采取货币补偿和异地安置的方式发生重大变化。为此，该建设单位向规划部门提出了变更规划条件的申请，将原商业用地变更为商住混合用地，减少原批准方案中的一部分商务办公楼面积，增加一栋住宅安置回迁居民，容积率等其他规划指标保持不变。

经规划主管部门审查，该项目拆迁工作确实遇到实际困难，将用地性质调整为商住混合用地具有一定的合理性，且依据批准的控制性详细规划，该地块用地性质为商住混合用地，规划专家咨询委员会意见同意变更。规划主管部门按规定程序报市政府批准后，同意

该项目变更规划条件，重新核定了商业和住宅建设规模，要求修改规划与设计方案，注意组织好住宅与商业的人流、车流，避免相互干扰。同时，规划主管部门及时将变更后的规划条件通报土地主管部门并公示，建设单位与土地主管部门依据新的规划条件，依法按程序重新签订了《国有土地使用权出让合同》并调整了国有土地出让金。

【实例 2】某市第一中学变更规划指标

某市第一中学获得选址意见书后向规划主管部门申请建设用地规划许可证，规划条件中规定容积率在 0.6 以下，按照 3500 人的师生总数，总建筑面积 <21000m²。由于服务范围的扩大，该校需增加招生规模，申请变更规划条件，提出将容积率提高到 0.7，建筑面积增加到 27000m²。

经规划主管部门审查，该项目申请适当提高容积率具有一定的合理性，且依据批准的控制性详细规划，该地块用地性质为中学用地，容积率为 0.8，该校提出的规划条件调整符合控制性详细规划要求，规划专家咨询委员会意见同意变更。为支持教育事业发展，规划主管部门在按规定程序报市政府批准后，同意该项目变更规划条件，适当提高容积率。同时，规划主管部门及时将变更后的规划条件通报土地主管部门并公示。

二、规划与设计方案的变更（建设工程规划许可的变更）

建设项目规划与设计方案（包括修建详细规划方案或建设工程设计方案总平面图、建设工程设计方案等）经城乡规划行政主管部门审查通过并批复后，不得随意修改或变更。确需修改或变更的，必须由相关单位或个人向城乡规划主管部门提出申请并说明理由，由规划主管部门依法按程序办理。

《城乡规划法》第五十条规定，“经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改；确需修改的，城乡规划主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见；因修改给利害关系人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。”

对于涉及改变规划条件的变更申请，应当首先申请变更规划条件；对于未涉及改变规划条件的变更申请，则应当遵循以下程序进行。

1. 变更程序（见图 2-25）

根据地方规定需要进行专家咨询论证的，建设项目规划与设计方案变更应当组织专家咨询论证后方能向规划主管部门申请变更。

（1）申请与受理。

1) 申请。

建设单位或个人（或其委托代理人）应当到城乡规划主管部门行政许可“窗口”以书面方式提出申请，或者通过城乡规划公众信息网以电子邮件等方式提出申请。申请一般应当具备以下材料：

- ①《规划与设计方案变更申请表》（规划部门提供的标准文书格式）；
- ②建设单位或个人（委托代理人）合法身份证明材料和委托授权书；
- ③《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》及其附件、附图（已颁发的）；
- ④规划与设计方案变更专题报告（说明变更的目的、理由及依据）；
- ⑤原规划与设计方案和批复；
- ⑥修改方案日照分析报告（根据地方具体规定需要的）；

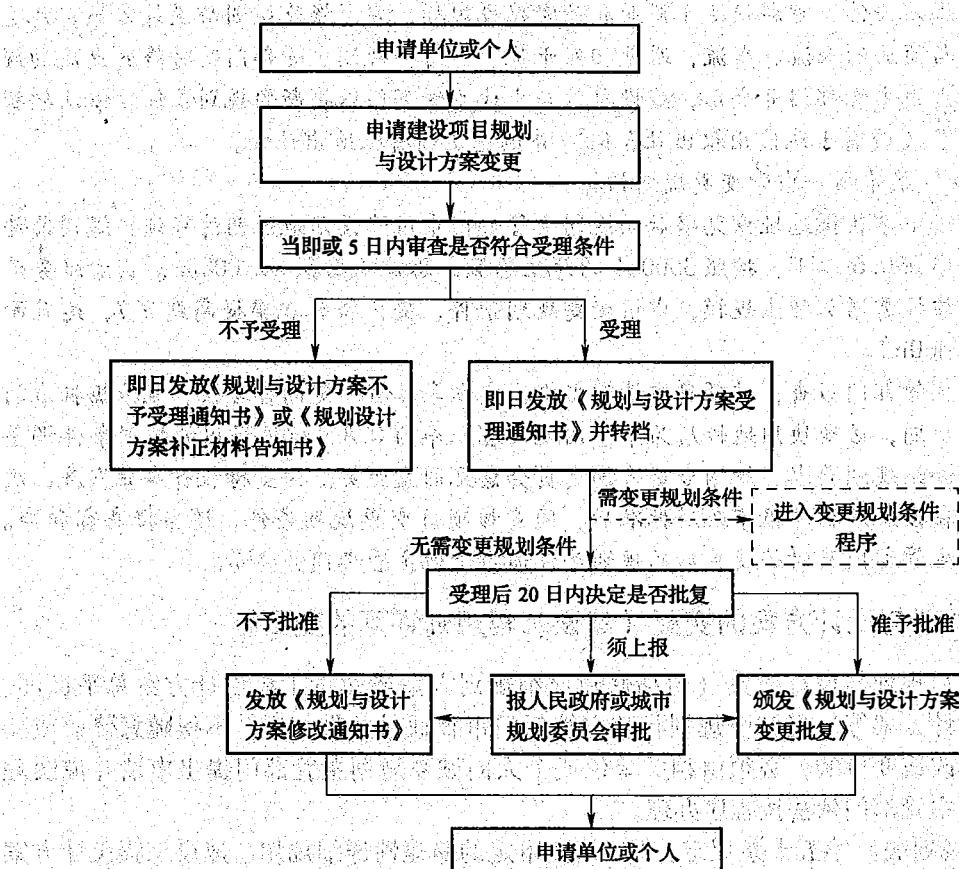


图 2-25 建设项目规划与设计方案变更流程图

⑦修改方案交通影响评价报告（根据地方具体规定需要的）；

⑧修改后的规划与设计方案（须加盖建设单位印章、设计单位出图章和注册规划师或注册建筑师资格章）；

⑨变更规划与设计方案专家咨询（评审）意见（根据地方规定需要的）；

⑩法律、法规规定的其他材料。

2) 受理。

①依法不能够变更规划与设计方案的，应当即时告知申请单位或个人不予受理，并发放《建设项目规划与设计方案变更申请不予受理通知书》；

②申请规划与设计方案及相关材料不齐全或不符合法定形式的，应当即或五日内一次性告知申请单位或个人需要补正的全部内容，并发放《建设项目规划与设计方案补正材料告知书》，逾期不告知的自收到申请材料之日起即为受理；

③申请材料齐全符合法定形式的，受理变更申请，发放《建设项目规划与设计方案变更受理通知书》；

④受理后由“窗口”负责人将申请材料录入办公自动化系统，发送至相关业务科室。

（2）公开与听证。

1) 涉及公共利益的重大建设项目规划与设计方案变更应当向社会公开，广泛征询公众意见，并根据反馈意见对方案加以修改完善。

2) 涉及申请人与他人之间重大利益关系的建设项目，在作出规划与设计方案变更决定前，应当在项目所在地进行公示，并告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利，申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，城乡规划主管部门在二十日内组织听证会。

3) 应当根据听证笔录，要求建设单位对规划与设计方案作出必要的修改完善。

(3) 审查与决定。

1) 审查依据：

- ①规划条件；
- ②建设工程规划许可证及其附件；
- ③《建筑工程设计文件编制深度规定》（建质〔2003〕84号）；
- ④国家相关技术标准规范和地方技术管理规定。

2) 审查与决定程序：

根据城乡规划行政主管部门内部审查与决定的程序进行。一般情况下，先经过业务科（处）室初审，提出初步意见，报分管领导复审，重大项目提交局（委）业务会审查通过后，最后由规划部门行政负责人签字颁发。根据相关规定，重要地段修建性详细规划需要人民政府或城市规划委员会审批的应上报。

(4) 颁发与公开。

1) 颁发批复：

①需要修改完善的规划与设计方案，发放《建设项目规划与设计方案修改通知书》；
②对于通过审查可以变更的规划与设计方案，颁发《建设项目规划与设计方案变更批复》。

2) 批后公开和后续程序：

城乡规划主管部门在作出规划与设计方案变更决定后，应当将变更的规划与设计方案在报纸、网站、局办事窗口予以公开。

建设单位或个人根据批复的变更方案组织施工图设计，备齐相关资料后可向城乡规划主管部门申请建设工程规划许可。如该项目原已颁发过《建设工程规划许可证》，城乡规划主管部门应先公告撤销并收回原《建设工程规划许可证》及其附件，同时颁发新的《建设工程规划许可证》及其附件，并及时将新发出的规划行政许可决定在报纸、网站、局办事窗口予以公开。

(5) 时限。

建设项目规划与设计方案变更并不属于行政许可或审批事项，而是建设工程规划许可变更的必备技术审查，其审查时限可参照《行政许可法》的要求，行政机关应当自受理申请之日起二十日内作出决定。二十日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长十日，并应当将延长期限的理由告知申请人。重要地段项目须进行专家咨询委员会论证的，其时间一般不计人时限。根据地方规定须上报人民政府或城市规划委员会审批的，其时间一般不计人时限。本技术审查时间也不计人建设工程规划许可的时限。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

2. 审查要点和操作要求

(1) 审查要点:

需要变更规划与设计方案的几种情况:

- 1) 规划条件已批准变更。
- 2) 批准的规划与设计方案受地质条件限制, 或影响地下管线、受高压线影响等无法实施, 或根据文物、消防、环保、建设等相关部门的要求必须进行变更的。
- 3) 原规划方案实施前或实施中引发重大争议和纠纷, 经协商后需要变更方案的。
- 4) 容积率等规定性技术指标不变, 建筑布局、造型或立面等需要修改的。
- 5) 其他出于公共利益的需要。

审查主要内容:

- 1) 容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率等规定性技术指标变更后是否符合规划条件;
- 2) 规划与设计方案是否符合间距、采光、通风、日照、消防等国家相关技术标准规范和地方技术管理规定。

(2) 操作要求:

- 1) 坚持原则性和灵活性的高度统一, 一方面, 坚持规划的严肃性, 维护公共利益和社会公平; 另一方面, 在不违背原则的前提下尽可能满足建设单位或个人的合理诉求。
- 2) 尊重和保护公众合法权益, 应当采取听证会等形式, 听取利害关系人的意见; 因修改给利害关系人合法权益造成损失的, 应当依法给予补偿。

3. 变更中各部门协调

为了保证变更后的规划与设计方案仍然符合各相关部门的要求, 变更中各部门协调应参照本章第一节“四、建设项目规划与设计方案审查”以及“五、建设工程规划许可”的部门协调程序和做法。

4. 实例分析

【实例 1】某居住小区规划与设计方案变更

某居住小区规划条件为: 用地面积为 5.58hm^2 , 其中净用地面积 4.6hm^2 , 规划总户数 672 户, 总建筑面积 75000m^2 , 容积率 1.63, 建筑高度控制 35m, 绿地率不小于 30%, 建筑密度低于 30%。该项目原方案采用多层与高层混合布局, 规划与设计方案已经通过规划局审查, 但后来建设单位根据市场需求变化, 为了进一步改善居住环境, 申请变更规划与设计方案(见图 2-26~2-29)。

经规划主管部门审查, 新方案采取高层布局模式, 在容积率不变, 建筑高度控制、间距、采光、通风、日照、消防等均符合规划条件和规范要求的前提下, 建筑密度由原方案的 23% 降低为 17%, 绿地率由原方案的 34% 提高为 38%。规划专家咨询委员会也出具同意变更意见, 认为原方案采用多层与高层混合布局, 建筑平面过于呆板, 宅间绿地空间局促; 调整后的方案在环境指标方面更加优越, 宅间绿地规模适宜, 建筑设计风格更加协调统一。市规划主管部门决定同意变更方案, 按程序办理相关手续。

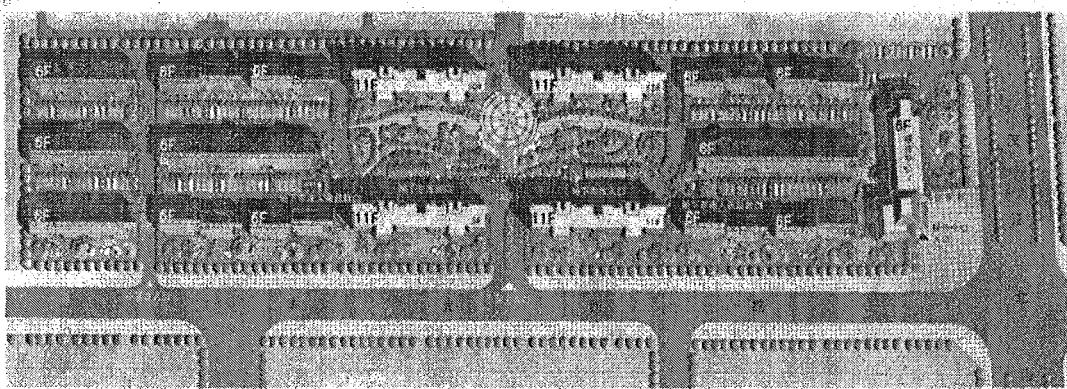


图 2-26 某居住小区变更前方案总平面图

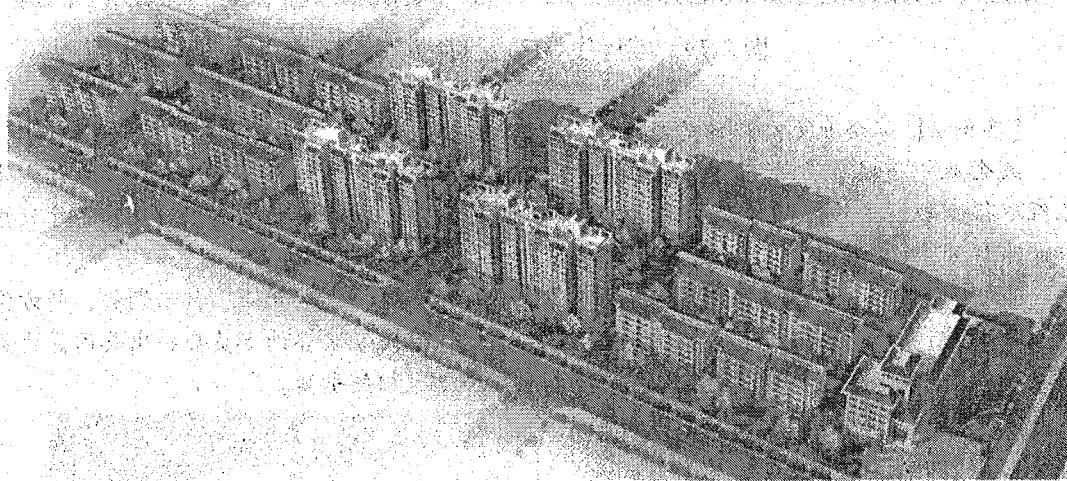


图 2-27 某居住小区变更前方案鸟瞰图

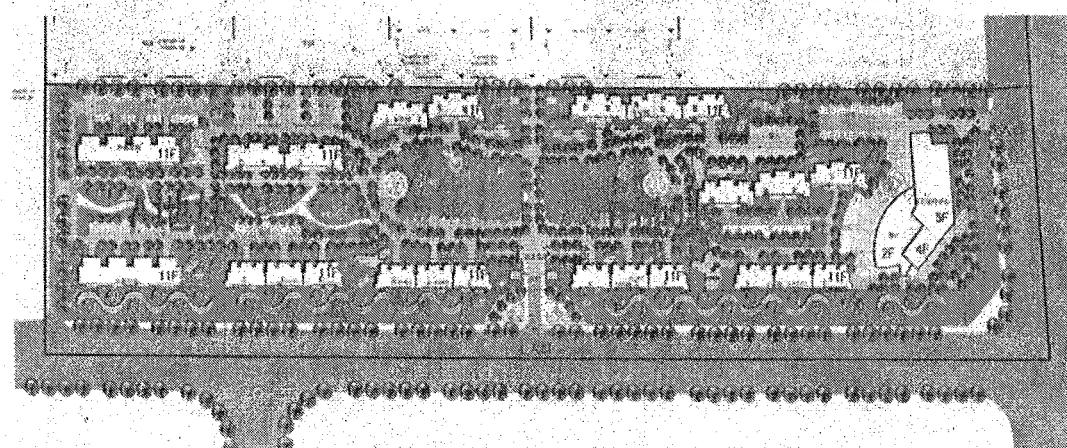


图 2-28 某居住小区变更后方案总平面图

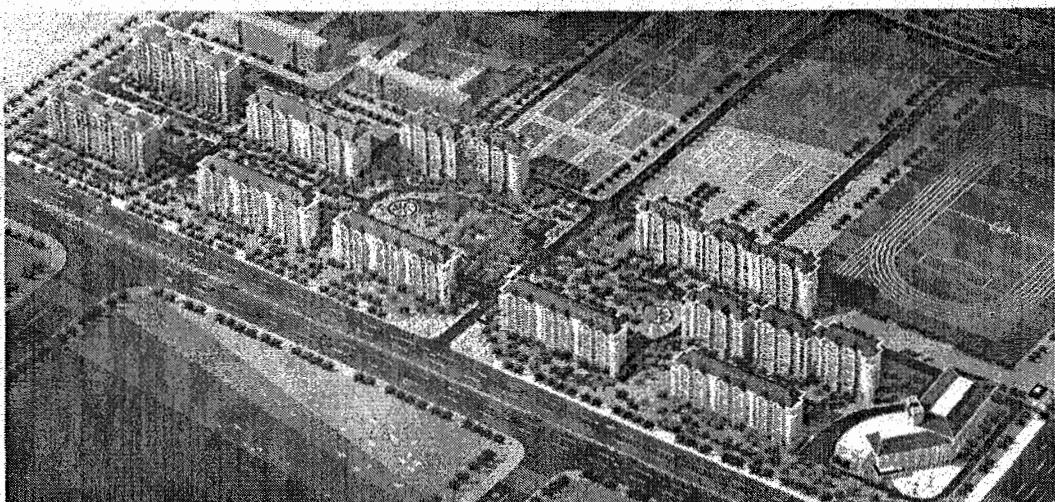


图 2-29 某居住小区变更后方案鸟瞰图

【实例 2】某企业办公楼的建筑立面设计方案变更

某企业拟在城市高新技术产业开发区兴建一座办公楼，临城市主干道，建筑设计方案已经取得市规划主管部门批复，实施前部分企业股东对建筑方案立面提出意见，故建设单位向市规划主管部门提出变更建筑设计方案申请（见图 2-30 和图 2-31）。

市规划主管部门审查，变更后方案完全符合规划条件，仅对立面进行了调整，新方案更加具有时代特征，与高新区整体建筑风格相协调，规划专家咨询委员会也出具同意变更意见。市规划主管部门决定同意变更方案，按程序办理相关手续。



图 2-30 某企业办公楼变更前建筑方案

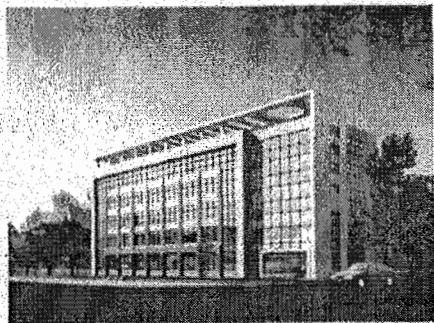


图 2-31 某企业办公楼变更后建筑方案

第三章 城乡规划的监督检查与法律责任

《城乡规划法》第五十一条规定“县级以上人民政府及其城乡规划主管部门应当加强对城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查”；第五十二条规定“地方各级人民政府应当向本级人民代表大会常务委员会或者乡、镇人民代表大会报告城乡规划的实施情况，并接受监督”；这两条规定明确了各级人民政府及其城乡规划行政主管部门进行监督检查的责任与义务。

第一节 城乡规划的监督检查

一、城乡规划监督检查的权力与方法

《城乡规划法》第五十三条、第五十四条规定了城乡规划监督检查的权力与方法。

第五十三条规定：“县级以上人民政府城乡规划主管部门对城乡规划的实施情况进行监督检查，有权采取以下措施：（一）要求有关单位和人员提供与监督事项有关的文件、资料，并进行复制；（二）要求有关单位和人员就监督事项涉及的问题作出解释和说明，并根据需要进入现场进行勘测；（三）责令有关单位和人员停止违反有关城乡规划的法律、法规的行为。城乡规划主管部门的工作人员履行前款规定的监督检查职责，应当出示执法证件。被监督检查的单位和人员应当予以配合，不得妨碍和阻挠依法进行的监督检查活动。”

第五十四条规定：“监督检查情况和处理结果应当依法公开，供公众查阅和监督。”

二、城乡规划监督检查的主要内容

1. 规划编制的监督检查

城乡规划编制的监督检查包括以下3个方面。

（1）城乡规划的编制主体是否符合法律的规定。

《城乡规划法》第二章“城乡规划的制定”明确了各类、各层次规划的编制组织主体，基本可划分为两类：

由各级人民政府组织编制的城乡规划：包括省、自治区人民政府组织编制的省域城镇体系规划；城市人民政府组织编制城市总体规划，县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划；镇人民政府组织编制镇的总体规划、控制性详细规划、重要地块的修建性详细规划；乡、镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划。

由各级人民政府的城乡规划主管部门编制的城乡规划：由国务院城乡规划主管部门会

同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划；城市、县人民政府城乡规划主管部门根据城市、镇总体规划的要求，组织编制城市、县人民政府所在地镇的控制性详细规划、重要地块的修建性详细规划。

（2）城乡规划的编制单位是否具备相应资质。

《城乡规划法》第二十四条规定：“城乡规划组织编制机关应当委托具有相应资质等级的单位承担城乡规划的具体编制工作。从事城乡规划编制工作应当具备下列条件，并经国务院城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府城乡规划主管部门依法审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可从事城乡规划编制工作：（一）有法人资格；（二）有规定数量的经国务院城乡规划主管部门注册的规划师；（三）有规定数量的相关专业技术人员；（四）有相应的技术装备；（五）有健全的技术、质量、财务管理制度。”

（3）城乡规划的编制是否拥有相应准确的规划资料。

《城乡规划法》第二十五条规定：“编制城乡规划，应当具备国家规定的勘察、测绘、气象、地震、水文、环境等基础资料。”是否拥有相应准确的规划资料，是能否编制出科学的城乡规划的前提和保障。

2. 规划审批程序的监督检查

城乡规划编制完成后，需要经过相应的上报、审批程序，方可进入城乡规划的实施阶段，审批程序的监督检查包括以下几个方面。

（1）城乡规划上报、审批主体是否符合法律的规定。

由国务院审批的城乡规划：由国务院城乡规划主管部门上报的全国城镇体系规划，省、自治区人民政府上报的省域城镇体系规划；直辖市人民政府上报的直辖市的城市总体规划；由省、自治区人民政府审查同意后，上报的省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划。

由上级人民政府进行审批的城乡规划：除省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市之外的其他城市的总体规划；由城市人民政府报省、自治区人民政府审批；县人民政府上报的县人民政府所在地镇的总体规划；由镇人民政府上报的镇的总体规划、控制性详细规划；乡、镇人民政府组织编制的乡规划、村庄规划。

经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案的城乡规划：城市人民政府城乡规划主管部门组织编制的城市的控制性详细规划；由县人民政府城乡规划主管部门组织编制的县人民政府所在地镇的控制性详细规划。

由本级人民政府审批的城乡规划：修建性详细规划。

另外，专项规划按有关规定要求单独上报审批，或纳入城市总体规划进行审批。

（2）城乡规划上报前是否经过相应程序的审议。

省、自治区人民政府组织编制的省域城镇体系规划，城市、县人民政府组织编制的总体规划，在报上一级人民政府审批前，应当先经本级人民代表大会常务委员会审议，常务委员会组成人员的审议意见交由本级人民政府研究处理。

镇人民政府组织编制的镇总体规划，在报上一级人民政府审批前，应当先经镇人民代表大会审议，代表的审议意见交由本级人民政府研究处理。

规划的组织编制机关报送审批省域城镇体系规划、城市总体规划或者镇总体规划，应

当将本级人民代表大会常务委员会组成人员或者镇人民代表大会代表的审议意见和根据审议意见修改规划的情况一并报送。

村庄规划在报送审批前，应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意。

(3) 城乡规划上报前是否经过公告，公告时间是否符合规定。

城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于三十日。

组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

(4) 审批机关是否组织专家和有关部门进行审查。

《城乡规划法》第二十七条规定：“省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划批准前，审批机关应当组织专家和有关部门进行审查。”

3. 规划执行情况的监督检查

城乡规划监督的内容包括以下几个主要方面：

(1) 城镇建设严格控制在规划确定的建设用地范围之内。

在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外，不得设立各类开发区和城市新区。

《城乡规划法》第四十二条规定：“城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。”

(2) 是否有计划地实施城乡规划。

地方各级人民政府应当根据当地经济社会发展水平，量力而行，尊重群众意愿，有计划、分步骤地组织实施城乡规划。

城市的建设和发展，应当优先安排基础设施以及公共服务设施的建设，妥善处理新区开发与旧区改建的关系，统筹兼顾进城务工人员生活和周边农村经济社会发展、村民生产与生活的需要。

镇的建设和发展，应当结合农村经济社会发展和产业结构调整，优先安排供水、排水、供电、供气、道路、通信、广播电视台等基础设施和学校、卫生院、文化站、幼儿园、福利院等公共服务设施的建设，为周边农村提供服务。

乡、村庄的建设和发展，应当因地制宜、节约用地，发挥村民自治组织的作用，引导村民合理进行建设，改善农村生产、生活条件。

(3) 在严格保护自然资源、历史环境的前提下，开展城镇建设活动。

城市新区的开发和建设，应当合理确定建设规模和时序，充分利用现有市政基础设施和公共服务设施，严格保护自然资源和生态环境，体现地方特色。

保护历史文化遗产和传统风貌，旧城区的改建要合理确定拆迁和建设规模，有计划地对危房集中、基础设施落后等地段进行改建。

历史文化名城、名镇、名村的保护以及受保护建筑物的维护和使用，应当遵守有关法律、法规和相关规定。

城乡建设和发展，应当依法保护和合理利用风景名胜等资源，统筹安排风景名胜区、自然保护区及周边乡、镇、村庄的建设。风景名胜区的规划、建设和管理，应当遵守有关法律、法规和相关规定。

城乡规划确定的铁路、公路、港口、机场、道路、绿地、输配电设施及输电线路走廊、通信设施、广播电视台设施、管道设施、河道、水库、水源地、自然保护区、防汛通道、消防通道、核电站、垃圾填埋场及焚烧厂、污水处理厂和公共服务设施的用地以及其他需要依法保护的用地，禁止擅自改变用途。

(4) 地下空间的开发与利用。

城市地下空间的开发和利用，应当与经济和技术发展水平相适应，遵循统筹安排、综合开发、合理利用的原则，充分考虑防灾减灾、人民防空和通信等需要，并符合城市规划，履行规划审批手续。

(5) 是否编制近期建设规划。

城市、县、镇人民政府应当根据城市总体规划、镇总体规划、土地利用总体规划和年度计划以及国民经济和社会发展规划，制定近期建设规划，报总体规划审批机关备案。

近期建设规划应当以重要基础设施、公共服务设施和中低收入居民住房建设以及生态环境保护为重点内容，明确近期建设的时序、发展方向和空间布局。近期建设规划的规划期限为五年。

(6) “一书三证”的核发是否符合规定。

具体内容详见本书第二章“城乡规划的实施管理”。

(7) 规划行政许可的变更是否符合规定。

具体内容详见本书第二章“城乡规划的实施管理”。

第二节 城乡规划的法律责任

一、国家机关及其工作人员的责任

《城乡规划法》第五十五条规定：“城乡规划主管部门在查处违反本法规定的行为时，发现国家机关工作人员依法应当给予行政处分的，应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议。”

第五十六条规定：“依照本法规定应当给予行政处罚，而有关城乡规划主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府城乡规划主管部门有权责令其作出行政处罚决定或者建议有关人民政府责令其给予行政处罚。”

第五十八条规定：“对依法应当编制城乡规划而未组织编制，或者未按法定程序编制、审批、修改城乡规划的，由上级人民政府责令改正，通报批评；对有关人民政府负责人和其他直接责任人员依法给予处分。”

第五十九条规定：“城乡规划组织编制机关委托不具有相应资质等级的单位编制城乡规划的，由上级人民政府责令改正，通报批评；对有关人民政府负责人和其他直接责任人员依法给予处分。”

第六十一条规定：“县级以上人民政府有关部门有下列行为之一的，由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正，通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：(一)对未依法取得选址意见书的建设项目核发建设项目批准文件的；(二)未依法在国有土地使用权出让合同中确定规划条件或者改变国有土地使用权出

让合同中依法确定的规划条件的；（三）对未依法取得建设用地规划许可证的建设单位划拨国有土地使用权的。”

第六十九条规定：“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

二、城乡规划行政主管部门的责任

根据《城乡规划法》的规定，属于城乡规划行政主管部门的责任包括：

第五十七条规定：“城乡规划主管部门违反本法规定作出行政许可的，上级人民政府城乡规划主管部门有权责令其撤销或者直接撤销该行政许可。因撤销行政许可给当事人合法权益造成损失的，应当依法给予赔偿。”

第六十条规定：“镇人民政府或者县级以上人民政府城乡规划主管部门有下列行为之一的，由本级人民政府、上级人民政府城乡规划主管部门或者监察机关依据职权责令改正，通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：（一）未依法组织编制城市的控制性详细规划、县人民政府所在地镇的控制性详细规划的；（二）超越职权或者对不符合法定条件的申请人核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的；（三）对符合法定条件的申请人未在法定期限内核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的；（四）未依法对经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布的；（五）同意修改修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图前未采取听证会等形式听取利害关系人的意见的；（六）发现未依法取得规划许可或者违反规划许可的规定在规划区内进行建设的行为，而不予查处或者接到举报后不依法处理的。”

第六十九条规定：“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

三、建设单位或个人的责任

根据《城乡规划法》的规定，属于建设单位或个人的责任包括：

第六十四条规定：“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。”

第六十五条规定：“在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。”

第六十六条规定：“建设单位或者个人有下列行为之一的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除，可以并处临时建设工程造价一倍以下的罚款：（一）未经批准进行临时建设的；（二）未按照批准内容进行临时建设的；（三）临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。”

第六十七条规定：“建设单位未在建设工程竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期补报；逾期不补报的，处一万元以上五万元以下的罚款。”

第六十八条规定：“城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。”

第六十九条规定：“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

四、规划编制单位的责任

根据《城乡规划法》的规定，属于城乡规划编制单位的责任包括：

第六十二条规定：“城乡规划编制单位有下列行为之一的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期改正，处合同约定的规划编制费一倍以上三倍以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，由原发证机关降低资质等级或者吊销资质证书；造成损失的，依法承担赔偿责任：（一）超越资质等级许可的范围承揽城乡规划编制工作的；（二）违反国家有关标准编制城乡规划的。未依法取得资质证书承揽城乡规划编制工作的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止违法行为，依照前款规定处以罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。以欺骗手段取得资质证书承揽城乡规划编制工作的，由原发证机关吊销资质证书，依照本条第一款规定处以罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。”

第六十三条规定：“城乡规划编制单位取得资质证书后，不再符合相应的资质条件的，由原发证机关责令限期改正；逾期不改正的，降低资质等级或者吊销资质证书。”

第三节 违法用地、违法建设的界定及查处

一、违法用地、违法建设的界定

违法建设的检查与处罚是城乡规划管理的重要组成部分，是城乡规划行政主管部门对建设工程审批后进行继续管理和检查未经审批进行建设活动的一项重要工作。违法用地、违法建筑、违法建设工程统称为违法建设，根据《城乡规划法》的规定，凡属下列情形之一的为违法建设：

- (1) 在未取得建设用地规划许可证和经批准的临时用地上进行永久性建设；
- (2) 未取得建设工程规划许可证的建设工程；
- (3) 未经批准的临时建设工程；
- (4) 未按照建设工程规划许可证的规定或擅自变更批准的规划设计图纸的建设工程；
- (5) 未按照批准内容进行临时建设的工程；
- (6) 临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的；
- (7) 城乡规划行政主管部门违反职责和权限，不按照法律、法规、规章规定批准的建设项目。

以上7种情形，可归纳为四种类型：即无证（用地、建设、临时）、违证（用地、建设、临时）、逾期（临建——工棚、暂设等）、越权（城市规划行政主管部门）。

一般情况下，非法占用土地只有在开始进行建设活动时才能确定。因此，城乡规划行政主管部门一经发现，首先应责令其停止违法建设活动，并按《城乡规划法》的规定处

理。但是，也要根据不同情况作出处理。有的城市由城乡规划行政主管部门处理违法建设工程，其违法用地由土地管理部门予以处理；有的城市依据《城乡规划法》和地方性法规、规章的规定，违法建设工程和违法用地统由城乡规划行政主管部门处理。两种做法虽然有所不同，但都必须依法进行。

二、违法用地、违法建设的查处

1. 检查和处罚违法建设应掌握的准则

- (1) 依法查处。必须严格按照国家和地方的法律、法规、规章进行查处。
- (2) 及时处理。一经发现违法建设，就应当从速查处，以避免更大的损失。
- (3) 准确判断。不仅违法事实清楚，证据确凿，而且对违法情节和性质判断得当，处罚公正。
- (4) 公开处罚。对违法建设的处罚全过程一定要公开，以接受社会监督。
- (5) 处罚与教育相结合。对违法建设的处罚是一种教育手段，不仅要教育违法的当事人，也要对其他人起到教育作用，使当事人和其他人受到一次生动的法制教育。

2. 处罚违法建设的程序

对违法建设的处罚，根据《城乡规划法》和《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）的规定，必须严格遵循法定程序和原则，不能只重违法事实，不注意处罚程序。对于处罚违法建设来说，《行政处罚法》的简易程序不适用，而听证程序在处理过程中根据要求和需要采用，经常运用的是一般程序。一般程序分为 5 个步骤：

(1) 立案。

城乡规划行政主管部门一经发现违法建设，就应及时向违法建设单位下达停工通知书，责令违法建设停止施工，听候处理。同时，将违法建设活动的项目名称、具体位置、建设规模、发现时间、停工通知书送达时间等一一记录在案。并据违法事实报请有关领导批准立案。如建设单位尚未停工，城乡规划行政主管部门应采取措施制止违法建设行为，有的城市规定，对继续施工的，城乡规划行政主管部门有权对继续施工的建设工程及工程设备和建筑材料予以查封。

(2) 进行调查取证。

由两位执法人员共同进行。应到违法建设现场踏勘，找当事人谈话，了解违法行为的产生及经过，并制作笔录。对违法建设进行实地丈量，绘制违法建设平面示意图，查看施工进度记录；取得施工图纸、协议、合同、会议纪要、有关证书、物证，了解设计单位、施工单位、建设单位负责人及其建设工程的具体负责人并通知他们到城乡规划行政主管部门谈话，等等。同时告知违法者的有关人员他们应有的权利，如陈述权、申辩权等。

(3) 作出处罚决定。

根据影响城市规划情况，依据有关法律、法规和规章的规定，根据违法建设事实、情节，城乡规划行政主管部门的执法人员经过分析和判断，提出对违法建设处理的初步意见，写成报告报主管处长（或主管科长）审核。如果违法建设面积不大，对城乡规划影响不大，可由处长（科长）审批。规模较大的，或者严重影响城乡规划的，或者情节恶劣的违法建设应报主管局长审批。重大的违法建设（面积大，地区重要，对规划影响大，

情节严重等情况)应由主管局长报请局长或局长办公会议讨论决定。

在作出处罚决定之前，应将处罚理由、依据、违法事实、拟作何种处罚等情况告知违法者，并告知其有陈述权、申辩权和要求听证权。还应告知其在接到处罚决定之后，对处罚决定不服的，有申请行政复议权和向人民法院提起诉讼的权利。

(4) 送达。

处罚决定书按有关规定送达违法建设单位或个人，并经签字，注明送达日期。送达方式按一般要求办理。

(5) 执行或申请人民法院强制执行。

违法建设单位或个人，受到城乡规划行政主管部门行政处罚后，应当主动执行，如不主动执行，执法人员应督促其执行；如对城乡规划行政主管部门的处罚决定，违法者既不申请复议，也不履行处罚决定，又不向人民法院起诉，说明违法者已经放弃了应有的权利，由作出处罚决定的城乡规划行政主管部门向人民法院申请强制执行。

现将《××市查处违法建设工作程序规定》(见附录9)和《××市××区规划局查处违法建设案的实际运作具体文书操作》(见附录10)附后，供参考。

3. 行政处罚的制度和查处违法建设的操作要求

实施行政处罚所涉及的是当事人——建设单位或者个人的权益，城乡规划行政主管部门既要慎重行事、处罚得当，又要保护当事人的合法权益，不致因受行政处罚而使其合法权益受到侵犯。因此，在查处违法建设过程中除必须遵循必要程序外，还需要建立必要的行政处罚制度和操作要求，以保障查处违法建设和实施行政处罚顺利进行。

(1) 行政处罚制度。

行政处罚制度主要有下列几项：

1) 事先告知制度。城乡规划行政主管部门必须在作出行政处罚决定之前告知当事人，将准备作出行政处罚决定的事实、理由和依据，以及当事人依法享有的权利告知当事人。

2) 陈述申辩制度。如果建设单位或个人对城乡规划行政主管部门告知的内容有异议，有权进行陈述和申辩，包括依法要求听证。城乡规划行政主管部门不得因当事人申辩而对其加重处罚。

3) 审查决定制度。案件的调查人员与作出行政处罚决定的人员要分开。一般案件，由监督检查人员查明案件事实后，提交城乡规划行政主管部门有关负责人进行审查和决定。对重大案件必须由行政机关领导集体讨论决定。

4) 政府监督制度。城乡规划行政主管部门应当建立、健全对行政处罚的监督制度。县级以上人民政府应当加强对行政处罚的监督检查。城乡规划行政主管部门对有关行政处罚的申诉和检举，要认真审查，发现确有错误，应当主动改正。

5) 罚缴分离制度。依照有关法律规定，城乡规划行政主管部门对建设单位或个人作出罚款的行政处罚决定，都应当由当事人自己到指定的银行缴纳罚款；银行必须将收受的罚款全部上缴国库。

(2) 查处违法建设的操作要求。

按照《城乡规划法》的规定，城乡规划行政主管部门应当严格遵循立案、调查取证、作出行政处罚决定、送达当事人等法规规定的程序，并注意以下操作要求：

1) 掌握信息。及时掌握违法建设活动的信息是处理违法建设的前提。其信息主要来自四个渠道：一是公民、法人和其他组织的举报；二是违法建设的单位或者个人主动报告；三是城乡规划行政主管部门在审核建设工程项目时发现；四是规划监督检查人员在对建设工程跟踪检查和日常巡视检查时发现。对获得的违法建设信息应当及时登记，并指派专人查处违法建设案件。

2) 准备资料。监督检查人员受理违法建设案件以后，应当首先弄清三个问题：一是违法建设所在地的规划情况；二是违法建设所在地的地形、地貌资料；三是查实城乡规划行政主管部门是否核发了规划许可证件，以及规划许可证件核准的内容，确认是无证建设还是违建建设。

3) 现场查勘。规划管理监督检查人员在进行现场查勘时，应当查明以下几个问题：一是违法建设的准确地点；二是违法建设的单位名称（应是全称）和法人名称，或者个人姓名；违法建设的设计单位和施工单位名称；三是违法建设的工程名称；四是违法建设的工程内容；五是违法建设的事实，如工程结构、层数、高度、长度和宽度；六是违法建设是否侵占道路规划红线，是否退让道路规划红线，是否侵占绿化用地，是否侵占河道蓝线，是否占压市政管线，是否占用高压线走廊，是否属文物保护单位或优秀近代建筑保护单位的保护范围或者建设控制地带，是否占用学校、体育和公共活动用地等；七是违法建设是否经有关部门批准同意；八是相邻单位或者居民对违法建设的反映。上述情况查明后应当认真制作现场查勘记录，并应当绘制现场示意图和进行现场拍照或者摄像，获取充分的证据。当确认是违法建设的，应当在现场口头通知建设单位或者个人以及施工单位立即停止施工，并告知听候处理。

4) 草拟调查报告。监督检查人员在完成违法建设现场查勘取证工作以后，应当根据不同情况，分别书面通知建设单位（或者个人）、设计单位、施工单位的负责人到城乡规划行政主管部门进行谈话，并制作笔录，在笔录上分别签名或者盖章。必要时可以通知其分别报送违法建设、违法设计、违法施工情况的书面报告。监督检查人员根据现场调查情况和谈话、报送来的书面报告，草拟调查报告，提出处理意见的建议。监督检查人员按照主管领导审核同意的处理意见，负责办理有关文书。

5) 通知停工。对在建的违法建设工程，经主管领导批准，应当及时发出停工通知书。停工通知书可采用专人送达或者邮寄两种方式。专人送达时应当由建设单位或者个人、施工单位在“送达证”上签名，如遇到拒收“停工通知书”时，应当有街道、居委会干部或者在现场的其他人员签注见证意见。采用邮寄方式时，应当将邮寄回执贴在“送达证”上。对于不顾停工通知，继续施工的，可与有关部门依法协同实施，甚至申请人民法院强制执行。

6) 实施处罚。城市规划行政主管部门对应当给予行政处罚的建设单位或者个人、施工单位、设计单位发给行政处罚决定书。行政处罚决定书除送达被处罚的单位或者个人外，应当有备份留作该案件档案资料。行政处罚决定书可采用专人送达或者邮寄两种方式，具体要求与停工通知书相同。

4. 违法建设调查报告的起草与行政处罚决定书的制作

(1) 违法建设调查报告的起草。

当城乡规划行政主管部门的规划监督检查部门接到举报或者从有关渠道获悉某地

(或单位或某人)正在进行违法建设活动,经派员到现场核实,责令停工,听候处理,并经立案、调查取证,获得详细情况和确凿证据,又经分析、研究,作出判断,认为属违法建设,应根据有关法律、法规和规章的规定给予行政处罚;向领导提出行政处罚的初步意见,呈请领导审批。将以上整个过程写成一个报告,这就是违法建设调查报告的起草工作。调查报告是行政处罚决定书的基础。

在违法建设调查报告的起草中,应当包括以下几方面的内容:

- 1) 违法建设的基本情况。说明违法建设发生于何时、何地,何人(单位)所为,有何原因,受到调查后的态度,并将实地调查的违法建设面积、层数、高度等情况一一列举,同时附上示意图。
- 2) 调查违法建设的工作情况。除了上述实地丈量之外,将找了何人谈话一一列举,如与违法单位(或个人)的负责人、负责工作人员、施工队长、设计人员等谈话,并将所有谈话笔录附于报告之后。
- 3) 取得实物证据。将收集到的施工图纸、协议、合同、会议纪要等文件、资料集中附于报告之后。
- 4) 对违法建设进行分析。违法建设对城乡规划有何影响,分析对城乡规划实施、工程建设、公用设施、市政管线、文物古迹、传统文化街区、公园、城市绿化、市容观瞻、城市环境、河湖管理、城市交通、消防安全、测量标志、群众正常生活等哪些方面有影响或严重妨碍,并分析违法情节,然后作出违法建设对城乡规划影响程度的判断。
- 5) 对违法建设有关责任单位和责任人报送的书面报告或检查书,作出责任单位或责任人对违法建设认识的评价,并将这些报告书、检查书附于调查报告之后。
- 6) 提出对违法建设实施处罚的依据,适用法律、法规和规章的章、条、款、项、目的条文内容,并提出处罚的具体意见。

(2) 行政处罚决定书的制作。

违法建设调查报告经有关领导批准后,对给予行政处罚的建设单位(施工单位、设计单位)或者个人,城乡规划行政主管部门应当发给行政处罚决定书。在行政处罚决定书发出之前,依照《行政处罚法》的规定,将拟处罚的理由、根据和处罚种类告知受罚者,同时告知其应有的权利和确定是否组织听证。

制作行政处罚决定书,要求如下:

- 1) 行政处罚决定书的标题。
- 2) 行政处罚决定书的编号。
- 3) 受罚单位的名称或者个人姓名,单位法定代表人姓名、职务。
- 4) 受罚单位的详细地址和违法建设的详细地址。
- 5) 违法建设(违法施工、违法设计)事实和对城乡规划的影响。
- 6) 违法建设违反规划法律、法规、规章的具体条款。
- 7) 行政处罚决定依据的法律、法规、规章名称和具体条款。
- 8) 行政处罚的具体罚种。如处以罚款的,应明确说明到指定银行在规定时间内缴纳罚款,逾期不缴纳的追加处罚款;如需要拆除的,应明确说明拆除的限期。
- 9) 告知受罚单位或者个人受行政处罚后有申请行政复议和向人民法院提起行政诉讼的权利。

10) 告知受罚单位或个人,如不享有权利,也不执行决定,城乡规划行政主管部门有申请人民法院强制执行的权利。

11) 作出具体行政行为的行政机关署名,并加盖行政机关公章。

12) 作出处罚决定的日期(应为行政机关批准行政处罚决定书的日期)。

5. 行政处罚的执行

受到行政处罚的违法建设,其当事人应当自觉、主动履行法律义务,自行拆除或者主动向指定银行缴纳罚款。但是,有的当事人既不履行义务,也不享有法律赋予的提出申请复议或者向人民法院提起行政诉讼的权利,企图用拖延的办法“不了了之”。其实,这是不可取的。

对于这种情况,城乡规划行政主管部门一方面要对当事人进行城乡规划基本知识和法律基本知识的教育,以增强他们的规划意识和法制观念;另一方面,要明确告诉当事人行政处罚决定书规定的申请人民法院强制执行,不是虚晃一枪,而是要付诸实现的。同时,城乡规划行政主管部门对每一件发出行政处罚决定书的案件,都应当做好向人民法院申请强制执行的准备工作。一旦需要申请强制执行,就应及时向人民法院递交申请执行书,把申请执行的事项和理由陈述清楚,积极、主动配合人民法院强制执行,将人民法院认为难以执行和不具备执行条件的情况给以充分的考虑,并且尽可能创造条件,使其能顺利执行。

在行政处罚中考虑到执行的法定程序较为复杂,所需时间较长,而有些违法建设严重妨碍了公共安全、公共卫生、城市交通和严重侵害了相邻单位或者个人的合法权益,则不允许拖得过久,因而有的城市采取按照城市人民政府规定的程序和权限责令限期改正的行政措施,如果当事人逾期拒不自行拆除,报经城市人民政府批准后,由城市规划行政主管部门组织强制拆除,或者由街道办事处组织人员帮助拆除。但这种行政强制措施的采取,必须遵循必要的原则和一定的程序。

在对违法建设进行调查、处理和行政处罚执行中,城乡规划行政主管部门与城市管理的综合执法部门应加强联系,互通情况,协同查处,与建设行政主管部门、房屋土地行政主管部门、工商行政主管部门、市政管理部门、监察部门,乃至供水、供电、供气、供热等部门也要互通情况、加强合作,与这些部门依法共同治理违法建设。城乡规划行政主管部门与这些部门之间协调好工作关系,查处违法建设和执行行政处罚决定就会收到事半功倍的效果。

6. 对受行政处罚后的违法建设的后续工作

对违法建设执行了行政处罚后,城乡规划行政主管部门还有一些后续工作需要做。如果处罚执行了就完了,可能还会产生一些问题,有的城市对违法建设查处了一批又在原地冒出了一批,而且新冒出来的可能是规模更大、建筑更坚固的违法建设。如果这样,就没有达到查处违法建设、治理城市环境的目的。所以做好受行政处罚后的违法建设的后续工作是很重要的,必须引起城乡规划行政主管部门的重视。

针对违法建设的3种行政处罚情况,分述如下。

(1) 对予以拆除的违法建设的后续工作。

根据《城乡规划法》规定,属于限期拆除的违法建设包括三种情形:

1) 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的,

无法采取改正措施消除影响的，限期拆除。

2) 在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。

3) 建设单位或者个人有下列行为之一的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除，可以并处临时建设工程造价一倍以下的罚款：①未经批准进行临时建设的；②未按照批准内容进行临时建设的；③临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。

违法建设拆除后，应立即与城市园林绿化部门或市政管理部门联系，按照城乡规划的要求，进行绿化或铺装，不要形成渣土一片、垃圾成堆、环境依然零乱的状况，应以改善环境为目的。

(2) 对处以没收的违法建设的后续工作。

根据《城乡规划法》规定，属于处以没收的违法建设包括一种情形：未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入。

对违法建设处以没收的，要书面通知城市房地产管理部门，要求其接收所没收的房屋，并根据城乡规划作出用途安排。如果该房屋尚未完工的，城乡规划行政主管部门与接收部门和使用单位联系，研究如何按规划要求继续建成，并应按规定办理各项审批手续，不能再有违法行为发生。

(3) 对处以罚款的违法建设的后续工作。

根据《城乡规划法》规定，属于罚款的违法建设包括三种情形：

1) 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。

2) 建设单位或者个人有下列行为之一的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除，可以并处临时建设工程造价一倍以下的罚款：①未经批准进行临时建设的；②未按照批准内容进行临时建设的；③临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。

3) 建设单位未在建设工程竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期补报；逾期不补报的，处一万元以上五万元以下的罚款。

针对该类违法建设的处罚，包括两种情况：一是“程序性违法”，一是“实体性违法”。前者，可能由于一些违法建设的当事人对基本建设程序不甚清楚，没有按照行政机关的程序要求办理有关行政许可证，也没有严格按照行政机关发出的许可证要求的内容去执行，有相当一部分属于过失违法，对城乡规划产生的影响尚可弥补、改正，本着处罚与教育相结合的原则应当给予补办审批手续、发放有关行政许可证件；关于“实体性违法”，可能有一些违法建设的当事人出于各种目的根本不办理审批手续——属于无证建设

行为，或者虽然办理了审批取得了许可证但违反了许可证规定的内容，诸如移位、加层等行为均为违法建设，但无证的违法行为和有证违法行为具有不同的事实特征，其违法事实具备法律规定的情节和后果也不尽相同，当事人的违法行为是一个行为还是多个行为，是初次违法还是多次违法，违法行为是主观故意还是过失，这些问题都需要在行政执法实践中根据具体情况“实事求是”地办理。经过深入研究，部分项目可以补办审批手续，而其余项目不予补办审批手续，遇到国家建设需要拆迁时，这部分不予补偿。其中，“自由裁量”部分由各地自行规定（详见附录11和附录12），现将某市规划行政主管部门对部分违法建设项目的是否补办审批手续的规定摘录如下，供参考。

一、凡未取得建设工程规划许可证或者违反建设工程规划许可证规定内容进行建设的，均属于违法建设；对位于本市规划区范围内的违法建设，在建设单位申请补办建设工程规划许可证后，市局作出可否补办的决定。

二、有关部门按以下程序进行审查工作：

(1) 建设单位就项目违法建设作出检查、说明原因，提出申请；属设计单位责任的，设计单位应出具书面检查和说明；来函及有关材料由综合部门转项目审批经办处、法制处、执法检查部门和设计管理部门研究处理意见；各处应根据法规、规章和本处职责等研究提出意见；

(2) 综合部门协调并汇总各处意见报主管查处违法建设并经该项目审批经办处主管领导审阅，主管领导认为需要办公会议确定的，报办公会议讨论；

(3) 综合部门根据领导的决定函复建设单位；对同意补办手续的，由执法检查部门和设计管理部门按规定处理后，建设单位持完整的文件资料包括上阶段规划审批文件、计划文件、执法部门与设计管理部门处理文书和设计图纸申报建设工程规划许可证；

(4) 项目审批经办处按申报件办理；

(5) 对不同意补办的，由执法检查部门和设计管理部门依法分别处理；函复决定抄送市和项目所在地房屋土地管理部门。

三、以下建设项目不得补办建设工程规划许可证：

1. 有下列情形之一的：

1) 占用城市道路、公路、广场、公共绿地、居住小区、公路和铁路干线两侧隔离地区、河道两侧隔离地区、文物保护区、风景名胜区、自然保护区、水源保护区、滞洪区、溢洪区、电力设施保护区、工矿区以及占压地下管线的；

2) 占用基本农田、一般农田、林地、果园等非建设用地进行违法建设的；

3) 不符合城市容貌标准、环境卫生标准的；

4) 影响市政基础设施、城市公共设施、交通安全设施、交通标志使用或者妨碍安全视距和车辆、行人通行的；

5) 危害公共安全的；

6) 严重影响生产和人民群众生活的。

2. 由于影响城市规划，城市规划行政主管部门决定需腾退违法用地、拆除违法建设的项目。

3. 在规划建设需要时，必须无条件拆除，但暂时可以予以罚款保留的违法建设项目。

4. 同一建设（开发）单位两年内再次进行违法建设的。

5. 受到查处拒不停工的违法建设项目的处理

对于正在建设中的违法建设，责令停工，经过处罚，城市规划行政主管部门认为影响规划不大，或者已纠正不符合规划要求部分，或者调整规划以后可以继续建设的，应该同意其恢复施工，并及时发出恢复施工通知书。对停止供电、供水、供气的，在恢复施工的同时也应通知供电、供水、供气企业恢复施工用电、用水、用气。

三、案例评析

【例 1】某市有一引资宾馆工程，投资方坚持要占用该市总体规划确定的中心地区内的一块规划绿地，有关领导迁就投资方要求。市城乡规划行政主管部门曾提出过不同意见，建议另行选址但未被采纳，也未坚持。之后，投资方依据设计方案擅自开工，市城乡规划行政主管部门未予以制止。省城乡规划行政主管部门在监督检查中发现此事，立即责成市城乡规划行政主管部门依法查处。

试问：该工程为什么受到查处？省、市城乡规划行政主管部门该如何处理这件事？

【评析】该工程受查处的原因包括两点：首先违反了该市总体规划，侵占绿线，属于严重违反城市规划的行为；其次，没有办理建设用地规划许可证、建设工程规划许可证，属违法建设。

对该工程的处理包括三点：

- (1) 责令该工程立即停止建设；责成违法建设单位作出检讨并限期拆除。
- (2) 市城乡规划行政主管部门另行选址，依法办理各项审批手续。
- (3) 省城乡规划行政主管部门，可依法建议该市政府追究有关责任人和城乡规划行政主管部门的行政责任。

【例 2】某市一单位建设一座办公楼，经该市城乡规划行政主管部门审核批准，并办妥了一切开工手续，按规定向城乡规划行政主管部门规划监督检查部门作了登记，经验线无误。当工程的基础部分出了地面，规划监督检查部门再次去核验地标高±0.00 时，发现该建设工程已向北移位 3.5m。

【评析】这个实例说明，对建设工程仅验线是不够的，该建设单位为使办公楼前面的庭院宽敞些，验线以后又重新放了线，有意北移，造成遮挡北侧的居民住宅，导致产生矛盾。像这类问题如增加验槽，就可以减少矛盾。由于城市用地极为紧张，建筑之间的间距常常计算到厘米，甚至在施工开槽中发生 10~20cm 误差，也会造成不必要的麻烦。

对于这类建设工程，规划行政主管部门首先应责令停工，然后对造成遮挡问题作出妥善处置并经处罚后，才能继续建设；如果遮挡问题解决不了，只能按规划审批要求，重新放线、开槽，经验收合格后才能建设。

【例 3】某单位建设一栋 18 层写字楼，经城乡规划行政主管部门批准，验线、验槽和核验地标高±0.00 均无问题，但在中期阶段监督检查时发现该工程将原来的设备层增加了高度，至后期监督检查时又发现增加了 4 层，达 22 层。再次深入检查，又发现原来地下 2 层增加到了 3 层，将设备层改在地下。

【评析】像这类问题的发生，一般说建设单位都是故意而为的，在设计基础时已与设计单位有了预谋，然后强调地质情况不好，加深了地下部分。既已挖深了，就多建了地下一层，遂将设备层移至地下室。这些都是建设单位的托词，建设单位还自作聪明，认为这么高楼谁去数多少层，以为加层问题不会被发现。对这类建设单位除令其妥善处理由此而引起的与群众的关系外，应按有关规定对其违法行为给予行政处罚，并建议其主管部门对有关责任领导和人员给予行政处分。

【例4】某市一新开发的居住区，其规划方案和建设工程的设计均经城乡规划行政主管部门批准，居民住宅也按批准的图纸进行建设，几次监督检查均未发现问题。由于该区占地面积较大，住宅部分随建随住，住宅建完也就住满了。当进行竣工规划验收时发现该开发区的配套设施除群众日常生活必需的有所配建外，门诊所、中小学、体育、集中绿地等均未配齐。

【评析】在开发区尤其是住宅区建设中，这类问题较为普遍。开发公司为了使资金尽快流转，采取随建随住的办法也是可以理解的，但不能因此就延缓或取消配套设施的建设而违反经过批准的规划，给群众生活带来极大不便。为此，有些城市采取审批若干栋住宅楼后督促开发公司配建配套设施，否则不予继续审批其余住宅的做法，不失为一种控制手段。

此类事件的发生，当然属于监督检查者的“失职”行为，建议其主管部门对有关责任领导和人员给予行政处分。

【例5】某市近郊区的某村，采用招商引资的方法改造旧村、调整地块，先占用该村耕地 1.5hm^2 ，然后还耕 2.5hm^2 。拟建住房 20000m^2 ，建成后投资单位与该村按比例分成，双方签订了合同。合同规定，该村负责办理用地、建房的各项审批手续。该村经村民委员会研究同意了该合同，又报乡政府批准。该工程刚一开工就受到了城乡规划行政主管部门规划监督检查部门的查处，责令立即停工，听候处理。但该村认为，在自有土地上进行建设为什么受到查处？

【评析】分析该工程的建设，其所以受到查处的原因有四点：

- (1) 按照《城乡规划法》第六十四条规定，该工程建设没有取得建设用地规划许可证，属于违法用地。
- (2) 农村耕地属于集体所有的土地，将其改变为建设用地，必须由建设单位根据计划部门批准的立项进行征用土地，成为国有土地后，由城乡规划行政主管部门核发建设用地规划许可证后方可进行建设。
- (3) 该村虽已经还耕，但占用耕地应按《土地管理法》有关规定报请城市人民政府审批，乡政府无权审批。
- (4) 在城市规划区内进行的一切建设活动，必须经城乡规划行政主管部门审批，未经审批就是违法建设。

至于如何处理，根据该工程刚开工，城乡规划行政主管部门应会同土地管理部门责令恢复原有的地形、地貌，并由违法建设单位赔偿所造成的损失。

这个实例主要说明改变土地使用性质，由耕地变为建设用地，由集体所有土地改变为

国有土地，必须经过相关部门的批准；如果由耕地变为其他农业用地，如养鸡场、养猪场等，这属于农业的产业结构调整，不由城乡规划行政主管部门管理，而应由农业部门、土地管理部门去管理。

【例6】某单位在该市城北区有一栋距道路红线5m，且平行于道路走向的六层单身宿舍楼。由于情况变化和经济发展，经单位领导研究决定，并报请有关主管部门同意，拟将该单身宿舍楼改建为对外营业的旅馆使用。为安排旅馆接待大厅的需要，该单位向城北区城乡规划行政主管部门报送了一份新建一层接待大厅的申请。经城北区城乡规划行政主管部门研究，同意该单位的申请方案，并核发了建设工程规划许可证。

该工程在施工期间，市城乡规划行政主管部门的两名执法人员在现场监督检查时发现，该工程正在进行二层的结构施工。经执法人员进一步核查发现，由城北区规划行政主管部门审批的接待大厅建设位置实际已侵入了道路红线3m，并占压了两条现状地下管线。为此，两名执法人员当即找到了该单位法人和工程施工负责人，在核查事实后，填发了停工通知书，责令该工程立即停工，听候处理。

试问：该工程被责令停工的原因是什么？市城乡规划行政主管部门应如何处理本案？

【评析】该工程被责令停工的原因是：①擅自增建二层结构，已构成违法建设；②侵占道路红线并占压了地下管线。

市城乡规划行政主管部门处理该案包括四点：

- (1) 立即拆除擅自增建的二层结构和侵入道路用地并占压地下管线的这部分违规建筑。
- (2) 对违法建设单位依法罚款。
- (3) 建议追究该工程主要负责人的违法责任。
- (4) 追究城北区城乡规划行政主管部门违规审批责任，并负责赔偿因违规审批而造成的这部分经济损失。

【例7】某市有一开发公司在规划区内经城乡规划行政主管部门批准，并依法办理了各种审批手续，在20hm²的用地上进行商品房开发建设。在开发、预售过程中，发现由于配套设施和娱乐设施不够完善，房屋预售不够理想。开发公司遂与邻近的农村商议，将其村子和耕地（村和耕地均为规划乡村企业用地）共6hm²用地纳入开发，经与当地政府谈妥，开发公司为村民建设搬迁用房，并付给补偿费1000万元。签订协议后，开发公司立即进行平整土地，准备为村民建设搬迁住房。但是，开发公司的行为被城乡规划行政主管部门发现，受到查处。

【评析】开发公司在开发过程中发现配套设施不足、娱乐设施不全，再扩建一部分用房应该通过正常渠道，申请补充立项、办理用地和建设工程的审批手续，是可以得到合理解决的。事先与村、乡协商征用土地的可能性，也是可以的。但开发公司在事先商议后，不办理任何审批手续就开工建设，想以原先办过审批的工程与未办理的部分混同起来，这是不允许的。

这个例子中的6hm²用地，必须先把集体所有的土地经过征用变为国有土地才能开发，开发公司想利用原来建设工程规划许可证代替未经审批的工程建设，这就形成了违法

建设，是受到城乡规划行政主管部门查处的根本原因。在后续工作中，这个工程没有允许其扩建，罚款后将其占用的土地进行绿化，改善周边环境。

至于配套设施和娱乐设施不够完善的问题，政府有关部门应与该开发公司进一步协商妥善解决。

【例8】某市距市区中心约10km的南郊有一座古刹，群山环抱，古木参天，风景优美，环境幽静，现列为国家级重点文物保护单位，并将古刹围墙外200m划为保护区，规定不许进行任何建设。在古刹修建中，修建队认为仅以古刹开展旅游，景区没有充分利用，故说服古刹的管理单位，以每年150万元的租金，在离古刹围墙外100m处投资建设8栋别墅式度假村，修建队利用修葺之机，砍伐树木，组织施工。开工不久，被该市城乡规划行政主管部门规划监督检查发现，责令其立即停工。

【评析】这个工程没有报请城乡规划行政主管部门批准，根本没有领取建设工程规划许可证，纯属违法建设。同时该工程建在市重点文物保护单位保护区内，违反文物保护法，又砍伐树木，破坏环境，严重影响城市规划。性质严重，情节恶劣。

市城乡规划行政主管部门根据《城乡规划法》、《文物保护法》、《行政处罚法》和该市的有关规定，并与文物保护部门等共同协商，对其处以立即拆除违法建设，恢复地貌，并依法对修建队和古刹管理处处以罚款。同时建议上级主管部门没收古刹管理处所收租金，上交国库，追究有关责任人的行政责任，并给予行政处分。该市园林绿化部门还责令古刹管理处和修建队补种树木。

在这个例子中，对这样的违法建设处理势必涉及城市中的若干管理部门，必须同时协调动作，运用各自的职责对违法行为作出处理。

【例9】某市一单位在市中心区有一片多层住宅楼。其中有两栋（每栋各六个单元门）。住宅楼是临城市干路的。经市城乡规划行政主管部门批准，占用了上述两栋住宅楼之间的空地（两栋楼山墙间距为16m），建设一栋两层轻体结构的临时建筑，使用期为两年。在建设期间，市规划监督检查科的两名执法人员到现场监督检查时发现：建设单位擅自加建了第三层，且结构部分已完成。为此，依法立案查处。随后，经科务会议紧急研究决定：对该违法建设处以数十万元罚款，并决定加建的第三层与临时建筑到期时一并拆除，同时，要求该单位在十五日内到市城乡规划行政主管部门缴纳罚款。违法建设行政处罚决定书加盖监督检查科公章后，立即送达违法建设单位。

试就上述审批临建工程和处理违法建设的行政行为，评析哪些是不符合现行有关规定的。

【评析】

(1) 兴建临时建筑占用了临近两楼之间空地，不符合消防规定，规划管理部门违反规定审批临建工程，属违法行政行为。

(2) 规划监督检查科不是行政主体。行政处罚决定书须由市城乡规划行政主管部门盖章才能生效，所以违法建设行政处罚决定书由监督检查科盖章是不符合规定的。

(3) 本案罚款数十万元，属较大数额罚款，未告知被处罚单位是否要听证，就作出决定是不符合规定的。

(4) 违法建设罚款，处罚单位不能直接收缴，罚款与收缴罚款须分离。所以该罚款直接交规划行政主管部门是不符合规定的。

(5) 审批的临建工程和加建的违法建筑堵塞消防通道，保留使用两年是不符合规定的，应该立即拆除。拆除被批准的临时建筑，审批者应予赔偿。

附录

附录1 《建设项目选址意见书》样本

中华人民共和国	
建设项目选址意见书	
选字第	号
根据《中华人民共和国城乡规划法》第三十六条和国家有关规定，经审核，本建设项目符合城乡规划要求，颁发此书。	
核发机关	
日期	

基本 情况	建设项目名称	
	建设单位名称	
	建设项目依据	
	建设项目拟选位置	
	拟用地面积	
	拟建设规模	

附图及附件名称

遵守事项

- 一、建设项目基本情况一栏依据建设单位提供的有关材料填写。
- 二、本书是城乡规划主管部门依法审核建设项目选址的法定凭据。
- 三、未经核发机关审核同意，本书的各项内容不得随意变更。
- 四、本书所需附图与附件由核发机关依法确定，与本书具有同等法律效力。

附录2 《建设用地规划许可证》样本

中华人民共和国
建设用地规划许可证

地字第 号

根据《中华人民共和国城乡规划法》第三十七、第三十八条规定，经审核，本用地项目符合城乡规划要求，颁发此证。

发证机关

日期

用地单位	
用地项目名称	
用地位置	
用地性质	
用地面积	
建设规模	

附图及附件名称

遵守事项

- 一、本证是经城乡规划主管部门依法审核，建设用地符合城乡规划要求的法律凭证。
- 二、未取得本证，而取得建设用地批准文件、占用土地的，均属违法行为。
- 三、未经发证机关审核同意，本证的各项规定不得随意变更。
- 四、本证所需附图与附件由发证机关依法确定，与本证具有同等法律效力。

附录3 《建设项目规划条件》样本

××市城乡规划管理局建筑工程规划条件

编号_____

地块位于_____，四至范围见建设用地规划红线图。

本条件及建设用地规划红线图作为委托相应资质的设计单位进行规划与建筑方案设计、签定该地块《国有土地使用权出让（转让）合同》的依据。未按程序报经我局批准不得随意变更。

土地使用性质		容积率		
地块面积 (m ²)		建筑密度 (%)		
其中	使用面积 (m ²)	绿地率 (%)		
	城市道路面积 (m ²)	建筑高度 (m)		
	公共绿地面积 (m ²)	建筑间距比		
建筑规模 (m ²)		主要出入口方位		
停车泊位	分类		地上	
	机动车	泊位 (个)	地下	
		面积 (m ²)		
	非机动车	泊位 (个)	总计	
		面积 (m ²)		
公用设施				
市政设施 (m ²)				
历史文化保护要求				
建筑风格				
建筑色彩				
其他要求				

年 月 日

××市城乡规划管理局市政工程规划条件

编号_____

你单位申请的_____建设项目，符合法定条件、标准。请你单位按下列规划设计条件，委托有相应资质的设计单位进行市政工程规划方案设计。

市政工程规划设计条件					
道路工程	起止点		起止点		
	长度 (m)		长度 (m)		
	红线宽度 (m)		宽度 (m)		
	道路性质		管径 (mm)		
	断面形式		埋深 (m)		
	交叉口形式		最小覆土 (m)		
	路面类型				
绿地率 (%)					
桥涵工程	桥涵类型		起止点		
	长度 (m)		长度 (m)		
	桥(涵)面宽度 (m)		宽度 (m)		
	断面形式		管径 (mm)		
	桥(涵)面标高 (m)		高度 (m)		
其他设计要求					

年 月 日

附录4 《建设工程规划许可证》样本

中华人民共和国
建设工程规划许可证

建字第 号

根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条规定，经审核，本建设工程符合城乡规划要求，颁发此证。

发证机关

日期

建设单位（个人）	
建设项目名称	
建设位置	
建设规模	
附图及附件名称	

遵守事项

- 一、本证是经城乡规划主管部门依法审核，建设工程符合城乡规划要求的法律凭证。
- 二、未取得本证或不按本证规定进行建设的，均属违法建设。
- 三、未经发证机关许可，本证的各项规定不得随意变更。
- 四、城乡规划主管部门依法有权查验本证，建设单位（个人）有责任提交查验。
- 五、本证所需附图与附件由发证机关依法确定，与本证具有同等法律效力。

附录5 《乡村建设规划许可证》样本

中华人民共和国		乡字第 号	
乡村建设规划许可证			
根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十一条规定，经审核，本建设工程符合 城乡规划要求，颁发此证。			
发证机关 日 期			

建设单位（个人）	
建设项目名称	
建设位置	
建设规模	
附图及附件名称	

遵守事项

- 一、本证是经城乡规划主管部门依法审核，在集体土地上有关建设工程符合城乡规划要求的法律凭证。
- 二、依法应当取得本证，但未取得本证或违反本证规定的，均属违法行为。
- 三、未经发证机关许可，本证的各项规定不得随意变更。
- 四、城乡规划主管部门依法有权查验本证，建设单位（个人）有责任提交查验。
- 五、本证所需附图与附件由发证机关依法确定，与本证具有同等法律效力。

附录6 《建设工程规划监督检查登记表》样本

编号_____

××市建设工程监督检查登记表

建设项目名称_____

建设单位_____

年 月 日

建设单位		电话	
建设项目名称		联系人	
建设位置			

监督检查记录

放 线 记 录	市城乡规划管理局	建设单位
	经办人: 年 月 日	经办人: 年 月 日
验 槽 记 录	科长: 年 月 日	经办人: 年 月 日
验 线 记 录	科长: 年 月 日	经办人: 年 月 日
巡 查 记 录	经办人: 年 月 日	
巡 查 记 录	经办人: 年 月 日	

建筑工程规划验收记录	验收内容		规划许可指标		竣工验收指标	
	建筑性质					
	建筑面积 (m ²)	地上				
		地下				
	容积率					
	建筑密度 (%)					
	绿地率 (%)					
	建筑栋数 (栋)					
	建筑高度 (m)					
	建筑层数 (层)					
	建筑间距					
	主要出入口方位					
	配套设施					
	停车泊位	分类	地上	地下	地上	地下
		机动车 (个)				
	泊位面积	分类	地上	地下	地上	地下
		机动车 (m ²)				
		非机动车 (m ²)				
	历史文化名城保护要求					
	建筑风格					
	建筑色彩					
	其他要求					

市政工程竣工规划验收记录	验收内容	规划许可指标	竣工验收指标	
	道路工程	起止点		
		长度 (m)		
		红线宽度 (m)		
		道路性质		
		断面形式		
		交叉口形式		
		路面类型		
		绿地率 (%)		
桥涵工程	桥涵类型			
	长度 (m)			
	桥(涵)面宽度 (m)			
	断面形式			
	桥(涵)面标高 (m)			
地下管线	起止点			
	长度 (m)			
	宽度 (m)			
	管径 (mm)			
	埋深 (m)			
	最小覆土 (m)			
架空管线	起止点			
	长度 (m)			
	宽度 (m)			
	管径 (mm)			
	高度 (m)			
其他设计要求				
竣工验收结论				

说明：

1. 本单由法规监督管理科保管并以《建设工程规划许可证》及附件、附图为依据，实施建设工程项目监督检查。
2. 本表须详细填写各项数据，应真实准确。

附录7 《建设工程竣工规划验收合格证》样本

××市建设工程竣工
规划验收合格证

验字第 号

根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十五条、《国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的通知》（国办发〔2000〕25号）和××省有关规定，经竣工规划验收，本建设工程符合城乡规划要求，准予办理房屋产权证明等有关文件，颁发此证。

发证机关

日期

建设单位	
建设项目名称	
建设位置	
建设规模	
附图及附件名称	

遵守事项：

- 一、本证是城乡规划区内，对经过城乡规划行政主管部门竣工规划验收，认定符合城乡规划要求的建设工程所颁发的合格凭证。
- 二、未经发证机关许可，本证不得转让、涂改。
- 三、建设单位在领取本证后，方可办理房屋产权证明等有关文件。
- 四、本证所需附图、附件由发证机关依法确定，与本证联用才具有法律效力。

附录8 《××市建设工程规划监督若干规定》

××市建设工程规划监督若干规定

第一条 为加强对建设工程的规划监督，确保《××城市总体规划》的实施，根据《××市城市规划条例》，结合本市实际情况，制定本规定。

第二条 在本市行政区域内依法取得建设用地规划许可证和建设工程规划许可证（含临时用地规划许可证和临时建设工程规划许可证，以下统称规划许可证件）的建设单位或者个人（以下简称建设单位），必须严格依照规划许可证件批准的内容使用土地、进行建设。严禁未经取得规划许可证件进行建设。

确需变更规划许可证件批准的内容的，必须依法到原审批部门重新办理审批手续；属于建筑内部平面调整的，应当报原审批部门备案。

第三条 市规划局主管本市建设工程的规划监督工作，负责组织实施本规定。区、县规划行政主管部门依照职责负责本行政区域内的建设工程规划监督工作。

第四条 规划行政主管部门在核发规划许可证件时，应当向建设单位一并发放《建设工程验线申请表》和《建设工程规划验收申请表》。

建设单位在施工前应当向规划行政主管部门提交填写完整的《建设工程验线申请表》。规划行政主管部门应当收到申请表后3个工作日内组织验线。经验线合格的，方可施工。

第五条 建设单位应当在建设工作施工现场的显著位置张挂规划许可证件的副本，公示规划许可证正本及其附件、附图的内容。

第六条 在工程建设期间，规划行政主管部门应当对工程建筑的总平面位置、层数和高度、配套设施、规定拆迁范围的拆迁情况等环境建设以及临时建设工程的建设情况进行检查。

规划监督检查人员在施工现场进行查验时，应当出示行政执法证件。建设单位和施工管理人员应当积极配合规划监督检查工作，如实提供情况和必要的资料。

第七条 建设工程竣工后，建设单位应当申请规划验收，并填写、报送下列材料：

- (一)《建设工程规划验收申请表》；
- (二)建设工程竣工图及相关资料；
- (三)由具有相应测绘资质等级的测绘单位编制的《建设工程竣工测量成果报告书》；
- (四)规划规定的拆迁任务完成情况说明。

对符合条件的，规划行政主管部门应当在收到申请之日起7个工作日内组织规划验收。

第八条 规划行政主管部门对建设工程实施规划验收的内容应当与规划许可证件批准

的内容一致，包括：

- (一) 建筑的总平面位置、层数、高度、立面、使用性质和建筑规模；
- (二) 用地范围内和代征地范围内应当拆除的建筑物、构筑物及其他设施的拆除情况；
- (三) 绿化用地的腾退情况；
- (四) 单体配套设施建设情况。

居住区（含居住小区、居住组团）的配套设施和环境建设应当与住宅建设同步完成。未能同步完成的，对相应的住宅建筑不予进行规划验收。

第九条 建设工程经规划验收合格的，规划行政主管部门应当在规划许可证件附件上签章。

建设工程未经规划验收或者经规划验收不合格的，产权登记机关不予办理产权登记手续。

第十条 规划行政主管部门应当建立建设单位守法情况档案。对未按照规划许可证件批准内容进行建设的，规划行政主管部门除依法予以处理外，还应当制作违法记录。有违法记录的建设单位再建的建设工程，应当作为规划监督的重点。

对遵守规划法规和严格按照规划许可证件批准内容进行建设的建设单位，市规划局应当定期向社会公布名录。经公布的建设单位再建的建设工程，可以由建设单位自行组织规划验收，规划验收的结果应当报规划行政主管部门备案。

对建设单位自行组织规划验收的建设工程，规划行政主管部门可以进行抽查。

第十二条 本市实行建设工程规划监督公报制度。对规划行政主管部门在实施规划监督中发现的违法行为，市规划局应当定期发布公报，公布违法建设单位的名称、建设工程的名称及其所在位置、违法的时间和事实等。

第十三条 对违反规划许可证件批准的内容进行建设的，任何单位和个人都可以向规划行政主管部门举报。

第十四条 对未按照规划许可证件批准内容进行建设，尚能及时纠正的，由规划行政主管部门责令限期改正；不履行规划许可证件规定的要求的，责令限期履行；构成违法建设的，依照《〈××市城市规划条例〉行政处罚办法》的规定给予行政处罚。

第十五条 规划行政主管部门应当建立规划监督工作责任制，依法履行规划监督职责，及时制止和纠正违法建设。监察机关依法对规划行政主管部门执行法规、规章的情况实施行政监察。

第十六条 本规定自2000年1月1日起施行。本规定施行之日尚未竣工的建设工程，适用本规定。

附录9 《××市查处违法建设工作程序规定》

××市查处违法建设工作程序规定

第一条 依据《××市城市规划条例》、《〈××市城市规划条例〉行政处罚办法》等有关法规的规定，结合规划监督检查工作实践和实际情况，制定本工作程序。

第二条 工作人员在调查处理违法建设案件过程中，必须遵守国家及本市的有关法律、法规和规章，坚持以事实为依据，以法律为准绳，做到廉洁、公正、合理、合法。

第三条 立案。

(1) 规划监督检查工作人员发现或在接到各种渠道反映来的违法案件，应及时前往现场勘察或通知所属区、县主管部门，在规定时间内进行迅速查处。或者责成有关区县规划局在规定时限内报告情况。调查后认为情况属实，立即立案并深入调查。一般案件两周内提出处理意见。对于人大、政协提案和领导交办件，必须按规定日期高质量地完成。对重要、紧急的领导交办件，自接件时起必须立即到现场调查制止，并于36小时内反馈情况，经过深入调查后及时提出处理意见，报告领导。

对确实违法建设的案件，即由案件承办人填写“立案登记表”。登记表中应写明违法建设单位或个人名称、违法建设地点、建设的性质、栋数、层数、面积、工程进度和违法情节、对规划影响程度等，并注明案件的来源。

(2) 凡属正在施工的违法建设，执法人员应立即核发停工通知书，责令违法建设单位或个人立即停止施工。送达通知书时应由当事人签收。

第四条 调查取证。

(1) 现场踏勘。现场勘察要由两名办案人员共同进行(以划片分管的一名同志为主，另一名同志为辅)，调查应做笔录，笔录要真实全面，并应给被调查人阅看或念给被调查人听，认为无误后由被调查人签字或盖章，必要时，可由被调查人的单位负责人审阅后加盖公章。

现场踏勘内容为：违法建设的单位(或个人)全称、详细地址，现场标绘违法建设平面位置示意图，并标明每栋违法建设层数、高度和底层的长、宽尺寸，计算出面积，同时，查看建筑结构、工程进度等。初步审核对规划、交通、市容、绿化、市政、文物、消防、环境保护及周围居民正常生活等方面的影响程度。同时还应对违法建设的单位或个人(甲方)上级单位、联系人姓名、地址、电话；违法建设的施工单位或个人(乙方)上级单位、联系人姓名、地址、电话；违法建设的设计单位、联系人、电话进行调查。对有无建设任务指标，开工、竣工日期；违法建设的原因，土地使用及产权归属情况，资金来源；有无产权纠纷和协议等也应进行调查。

(2) 取得证据。必须取得有关原始文件、图纸、协议、合同、当事人陈述材料、会

议纪要等，调取、摘录复制有关书证、物证时，应注明材料的来源、卷宗号码。工作人员应责成违法单位或个人写出书面情况和检查。

第五条 违法建设案件的处理。

案件承办人员经调查、取证及核实后，依据有关法律、法规和规章，根据违法建设的事实、情节和对规划的影响程度，对该违法建设提出初步处理意见，报主管处长审核，如属面积不大，位置与规划矛盾不大的一般性案件，由处长审批；属较大的违法建设，由处长报主管局长审批；属重大的违法建设案件（即该违法建设位置在重要地段，或者对规划有较大影响，或者违法情节比较严重，或者建筑面积比较大），由处长报主管局长审批或局长办公会议审批。

经审查、核准同意的处理决定，由办案人员填写“违法建设行政处罚决定书”，经主管处长审核，签字后发出。

第六条 处罚决定书的送达。

向违法建设单位或个人送达处理决定书，应有违法建设单位或个人在送达的处罚决定书上签字，同时注明送达日期。

如违法建设单位或个人拒不接受“违法建设行政处罚决定书”时，承办人可邀请有关人员见证并签字，在“违法建设行政处罚决定书”（存根）及承办人工作记录中写明送达情况，即视为送达。

第七条 违法建设案件的执行。

(1) 违法建设单位或个人持城乡规划行政主管部门开具的“行政处罚缴款书”，一式五联到开户银行缴纳罚款。

(2) 违法建设单位或个人在限期内拆除的建筑，办案人员应到现场核实后记录在案。

(3) 违法建设单位或个人在法定期限内申请复议或向法院起诉的，应不停止处罚决定的执行。法院另有通知的除外。

(4) 属于既不复议又不起诉，在规定期限内拒不执行处罚决定的，即由作出处罚决定的行政主管部门申请人民法院强制执行。

第八条 归档、结案。

处罚决定执行后，承办人写出简要的结案报告，并将办案过程中的材料根据档案目录表要求按顺序填写，整理后归档。

第九条 案件承办人的责任。

案件承办人要廉洁奉公、忠于职守、秉公执法，依据国家和本市的有关法律、法规和各项规章，承担相应的法律责任，并与全年工作考评、奖励挂钩。

附录 10 《××市××区规划局查处违法建设案的实际运作具体文书操作》

××市××区规划局查处违法建设案的 实际运作具体文书操作

1998年7月12日，××区规划局执法人员王××和李××在某地区检查时，发现××桥头有私自建设的经营用房一处，房主是无业人员周××。对此，他们展开了查处活动。此案是一起行政机关作出限期拆除决定后，因当事人不履行申请法院强制执行的案例。具体文书操作情况如下：

立案审批表

当事人		周××					
性别	男	年龄	42	职业	无业	身份证号	×××
法定代表人		职务		营业执照号码			
住（地）址	××区××路××号楼4单元1号						
案件来源	检查中发现			案由	违法建筑		
违法事实摘要：							
1998年7月12日，在××桥头发现私自建设的经营用房一处，房主系无业人员周××。							
承办人意见：							
此行为违反了《××市城市规划条例》第四十二条的规定，建议立案进一步调查。							
承办人：王×× 李×× 1998年7月14日							
负责人意见：							
同意立案							
负责人：林×× 1998年7月15日							

现场勘验笔录

勘验时间	1998年7月16日9时30分至10时0分				
地址、位置	××桥头西南角				
被勘验人名称	周××				
年龄	42	性别	男	电话	××××
当事人住（地）址	××区××路××号楼4单元1号				
法定代表人			职务		
现 场 实 际 情 况	<p>上午9:30抵达建房现场，当事人周××在场。执法人员与当事人共同用7.50m的钢卷尺对该处的建筑进行测量，并绘制草图一份。</p> <p>该处建筑临××路，北端距××路路口8.50m。该处建筑紧邻中直施工现场，由三部分组成：南部为帆布搭建的洗车棚及伙房；北部一段为简易板房，用于经营汽车配件；北部西为砖混结构房屋，用于雇工居住。</p> <p>该处建筑紧邻施工现场，影响施工通道；同时，部分建筑压占规划绿地；在该处洗车，影响市容环境。</p>				
	(附草图)				

当事人签字: 周××

参加人或见证人签字: 张××

检查人员签字: 王××

证件号: 010

李××

020

违法建设停用通知书

×规检停字第8号

周××：

经查，你单位（个人）在××区（县）××桥西南未经城乡规划行政主管部门批准，未取得规划许可证件或违反规划许可证件的规定，于一九九六年四月一日，擅自占用（变更）建设用地_____m²，于一九九六年____月____日，擅自兴建（变更）经营用房，建筑面积75.72m²；于一九九七年____月____日擅自进行其他建设工程及设施：洗车棚90.68m²。

根据《××市城市规划条例》第四十三条和《违反〈××市城市规划条例〉行政处罚办法》第二、三条规定，属违法建设，责令你单位（个人）在接到本通知书后，将已竣工的建设工程及设施停止使用，并写出书面检查，报1:2000或1:500的标有占地面积的地形图和建设总平面图各2份，及有关文件资料等，于一九九八年七月二十日送××区规划管理局监督检查部门，听候处理。

（行政机关印章）

1998年7月16日

注：1. 本通知书发违法建设单位或违法建设个人及违法施工单位。

2. 对拒不执行本通知书的单位或个人的违法建设，则依据有关法规规定予以查封。

3. 本局地址：××路100号 电话：××××××××

（盖章栏）

送达回证

(行政机关印章)

受送达入(单位)	周××		
送达地点	××区××路××号楼4单元1号		
送达签字	王×× 李××		
送达文书名称	送达方式	收件人签名或盖章	收到日期
违法建设停用通知	直接送达	周××	1997.7.16
备注			

- 注：(1) 受送达入是公民的，如本人不在，交其成年家属签收，并在备注中注明收件人与本人关系。
- (2) 受送达入是法人或其他组织的，应当由法人的法定代表人，其他组织的主要负责人或该法人、组织负责收件的人签收；
- (3) 代收的，由代收人在收件人栏内签名或盖章，并在备注中注明与收件人关系；
- (4) 拒收的，注明情况，两名执法人员签字，并将送达文书留在受送达入住所，视为送达。
- (5) 邮寄送达的，应将挂号回执粘于备注中。

询问笔录

被询问人：姓名：周×× 性别：男 年龄42岁

工作单位：无业 职务：

住（地）址：××区××路×号楼4单元1号

询问时间：1998年7月20日自9时50分至10时15分

询问地点：××区规划局608室

询问人：王××证号：010 李××证号：020

问：你先说一下你在××桥头建经营用房的情况。

答：我1996年4月租用××建筑工程公司平房一处约80多平方米，接手后翻建成经营用房，后因单位施工建楼，把此房拆除了（大概在1997年3月份）。因为经营，占用绿化通道，到××区园林局办理了相应的手续，并向街道绿化办缴纳壹万伍仟元的占地费，并办理了工商营业执照。

问：现用房屋的建设情况？

答：现用的房屋为我于1997年后建的，其中砖房38.88m²，1997年因供电局做地下电缆，将此处房改建成砖房；活动板房33.48m²是我于1997年建的；棚房90.68m²为1997年10月所建。

问：总面积？

答：163.04m²

问：结构？

答：砖结构，简易板、棚。

问：用途？

答：经营。

问：建房是否经过规划管理部门审批？

答：没有，不知道建房需经规划管理部门审批。

问：所建房屋一旦发生意外，责任由谁承担？

答：由我个人承担。

问：建房未经城乡规划管理部门审批，属违法建设，我局将依据法律、法规作出处罚，听清了吗，还有什么要讲的吗？

答：听清了，没有要说的了。

周×× 1998年7月20日

案件处理呈批表

违法人（单位）	周××
案件名称	无业人员周××违法建设案
<p>违法事实：</p> <p>周××于1997年10月×日，未经城乡规划行政主管部门批准擅自在××桥西南角建砖房38.88m²，活动板房33.48m²，棚房90.68m²，共163.04m²。其行为违反了《××市城市规划条例》的规定。</p>	
<p>报批意见：</p> <p>根据《××市城市规划条例》第四十三条规定，建议责令周××无条件拆除违法建筑，并处以罚款16300元。</p>	
<p>承办人签字：王×× 李××</p> <p style="text-align: right;">1998年8月11日</p>	
<p>审核意见：</p> <p>拟同意承办人意见。</p>	
<p>审核人签字：张××</p> <p style="text-align: right;">1998年8月11日</p>	
<p>负责人意见：</p> <p>同意承办人意见。</p>	
<p>负责人签字：林××</p> <p style="text-align: right;">1998年8月11日</p>	
<p>备注：附该案全部案卷及调查报告（略）</p>	

行政处罚决定书

(1998年) ×规罚字第 号

周××：

你（单位）未经城乡规划行政主管部门批准，擅自于1997年10月×日，在××桥西南角进行违法建设的行为，违反了《××市城市规划条例》的规定。现根据《××市城市规划条例》第四十三条规定，本行政机关责令你（单位）于1998年8月27日前将违法建设，面积 $163.04m^2$ ，无条件拆除，恢复原地貌，并处以罚款16300元。自接到处罚决定书之日起，以现金方式就近到银行缴纳罚款。

如不服本决定书，可于接到本决定书之日起15日内向上一级规划行政主管部门或××区人民政府申请复议，也可直接向××区人民法院起诉。当事人逾期不申请复议，也不向人民法院起诉，又不履行决定书责令的，由规划或有关部门代为拆除或由规划部门依法申请人民法院强制执行。

(行政机关印章)

1998年8月12日

送 达 回 证

受送达入（单位）	周××		
送达地点	××桥西南角其建的经营房内		
送达入签字	周×× 王×× 李××		
送达文书名称	送达方式	收件人签名或盖章	收到日期
行政处罚决定书	留置送达	周××	1998年8月12日
备注	周××不在，交其妻子收，其妻拒签。经送达入签字后，将行政处罚决定书放置在其建的经营用房内桌子上，由其妻转交。		

- 注：（1）受送达入是公民的，本人不在交他的成年家属签收，并在备注中注明收件人与本人关系。
- （2）受送达入是法人或其他组织的，应当由法人的法定代表人，其他组织的主要负责人或该法人、组织负责收件的人签收；
- （3）代收的，由代收人在收件人栏内签名或盖章，并在备注中注明与收件人关系；
- （4）拒收的，注明情况，两名执法人员签字，并将送达文书留在受送达入住所，视为送达。
- （5）邮寄送达的，应将挂号回执粘于备注中。

行政处罚强制执行申请书（一）

(1998年)规拆字第6号

××人民法院：

关于周××违法建筑一案的限期拆除通知书已于1998年8月12日送达被处罚人周××，被处罚人逾期不履行行政处罚决定。根据《中华人民共和国行政处罚法》第五十一条第三项的规定，特申请强制执行。

被处罚单位名称：_____

详细地址：_____

法人代表：_____电话：_____邮编：_____

被处罚人姓名：周××性别：男 年龄：42

工作单位或家庭住址：××区××路×号楼4单元1号

联系电话：××××邮编：_____

申请执行项目：1. 拆除周××未经批准，擅自在××桥西南角搭建的违法建筑
(163.04m²)。

2. 收缴罚款16300元。

附件：行政处罚决定书、行政处罚情况材料、其他有关案件材料。

申请机关印章

1998年9月1日

结案报告

报告人：王×× 李××

负责人意见：

同意结案。（领导签字）
1998年9月20日

报告：

周××违法建设案经法院强制执行，本行政机关于1998年8月12日作出的行政处罚决定已得到执行。其违法建筑总计163.04m²已于1998年9月18日全部拆除，并恢复了原地貌；罚款16300元也于9月10日交付银行。至此，本案调查处理工作已全部结案，故申请结案。

1998年9月19日

附录 11 北京市禁止违法建设若干规定（2007 年修订）

北京市人民政府令第 200 号（2007 年 11 月 23 日）

第一条 为了加强城市规划管理，禁止违法建设，提高城市环境质量，根据国家和本市有关法律、法规，结合本市实际情况，制定本规定。

第二条 本规定适用于本市行政区域内对违法建设以及有关责任人员的处理。本规定所称违法建设，是指未依法取得建设用地规划许可证和建设工程规划许可证（含临时用地规划许可证和临时建设工程规划许可证，以下统称规划许可证件），或者违反规划许可证件的规定进行的建设。

第三条 本市各级人民政府及其派出机构对本行政区域内禁止违法建设工作负有领导责任，并负责本规定在本行政区域内的组织实施。市和区、县城市规划行政主管部门根据《中华人民共和国城市规划法》等法律、法规、规章和本规定，按照各自的职责权限，对违法建设进行调查和处理。本市城市管理监察组织根据市人民政府规定的职责权限，调查违法建设行为，责令拆除违法建筑物、构筑物和其他工程设施，给予行政处罚。本市城乡建设、房屋土地、工商行政、市政、监察等管理部门按照各自的职责权限，依法对违法建设进行治理。

第四条 任何单位或者个人都有遵守城市规划的义务，并有权对违法建设行为进行检举和控告。市或者区、县城市规划行政主管部门以及本市城市管理监察组织接到有关违法建设行为的举报时，应当及时调查和处理。违法建设行为经查证属实的，对举报人应当给予奖励，并为其保密。

第五条 在本市行政区域内新建、改建、扩建、翻建建筑物、构筑物和其他工程设施，必须按照规定的程序，持有关批准文件向市或者区、县城市规划行政主管部门提出申请，领取规划许可证件。

第六条 除必须建设的市政基础设施、城市公共设施、施工暂设工程和城市房屋拆迁临时周转房屋以外，区、县城市规划行政主管部门不得批准建设临时建设工程。除前款规定的情形以外，因特殊情况需要批准建设临时建设工程的，必须由市城市规划行政主管部门审查批准。擅自改变市政基础设施、城市公共设施、施工暂设工程和城市房屋拆迁临时周转房屋的使用性质或者超过使用期限的，按照违法建设处理，限期拆除。

第七条 经市或者区、县城市规划行政主管部门审查批准，依法取得规划许可证件的临时建设工程的使用期限必须限制在 2 年以内；需要延长使用期限的，可以延长一次，并应当在期限届满 2 个月前报原批准机关批准，延长的使用期限不超过 1 年。禁止已经取得规划许可证件的临时建设工程通过再次办理规划许可证件变相延长该临时建设工程的使用期限。因特殊情况的需要，必须再延长临时建设工程使用期限的，应当报经市城市规划行政主管部门审查批准。经市或者区、县城市规划行政主管部门审查批准，依法进行建设的临时建设工程，建设单位必须将规划许可证件的复印件置于建设工程的明显位置。

第八条 市或者区、县城乡建设行政主管部门在办理建设工程施工许可证时，必须要

求建设单位提供规划许可证件。建设单位没有规划许可证件的，市或者区、县城乡建设行政主管部门不得办理施工许可证。市或者区、县房屋土地行政主管部门在办理房屋初始登记手续时，必须要求有关单位或者个人提供规划许可证件。有关单位或者个人没有规划许可证件的，市或者区、县房屋土地行政主管部门不得核发房屋所有权证书。建筑物、构筑物和其他工程设施建成使用，供水、供电、供气、供热等企业提供服务时，必须查验其规划许可证件。有关单位或者个人没有规划许可证件的，供水、供电、供气、供热等企业不得提供服务。

第九条 利用建筑物、构筑物和其他工程设施从事经营活动的，经营者必须持房屋所有权证书向有关主管部门申请办理相关证照。利用违法建筑物、构筑物和其他工程设施从事经营活动的，有关主管部门不得办理相关证照。

第十条 违法建设工程属于下列情形之一的，市和区、县城市规划行政主管部门或者本市城市管理监察组织责令停止违法建设，必须限期拆除或者没收违法建筑物、构筑物和其他工程设施，不得只给予罚款的行政处罚：

- (一) 占用城市道路、公路、广场、公共绿地、居住小区、铁路干线两侧隔离地区、市区河道两侧隔离地区、文物保护区、风景名胜区、自然保护区、水源保护区、电力设施保护区、工矿区以及占压地下管线的；
- (二) 不符合城市容貌标准、环境卫生标准的；
- (三) 影响市政基础设施、城市公共设施、交通安全设施、交通标志使用或者妨碍安全视距和车辆、行人通行的；
- (四) 危害公共安全的；
- (五) 严重影响生产和人民群众生活的。

第十二条 违法建设工程不属于本规定第十一条所列情形，尚可采取改正措施的，由市和区、县城市规划行政主管部门或者本市城市管理监察组织责令限期改正，并按照《〈北京市城市规划条例〉行政处罚办法》的规定给予行政处罚。本市城市管理监察组织依据本条第一款作出给予罚款、暂不予拆除违法建筑物、构筑物和其他工程设施的决定，应当报市城市规划行政主管部门批准。

第十三条 市和区、县城市规划行政主管部门以及本市城市管理监察组织在调查和处理违法建设时，负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员有下列行为之一的，由行政监察机关或者任免机关给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分；情节特别严重的，给予开除处分：

- (一) 依法必须作出拆除或者没收违法建筑物、构筑物和其他工程设施的决定，违反规定只作出罚款决定的；
- (二) 玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的。

第十四条 本市各级人民政府及其派出机构和本市各级人民政府职能部门的有关主管人员和其他工作人员有下列行为之一的，由行政监察机关或者任免机关给予警告或者记过

处分；情节严重的，给予记大过、降级或者撤职处分：

- (一) 非法批准工程建设的；
- (二) 指使、授意或者强令市或者区、县城市规划行政主管部门违反规定批准工程建设的；
- (三) 因工作失职，对本行政区域或者本部门分管范围内违法建设禁止不力，致使违法建设现象严重的。

第十五条 违反本规定第八条和第九条规定的，由行政监察机关或者任免机关对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分。

第十六条 对违法建设的有关建设单位、工程勘察设计单位、施工单位的负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，由其所在单位、上级主管机关或者行政监察机关给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分；情节特别严重的，给予开除处分。

第十七条 本规定自发布之日起施行。

附录12 关于执行《上海市拆除违法建筑若干规定》中若干问题的具体意见

沪规法(1999)第755号

上海市城市规划管理局 1999年9月28日

第一条 有下列情况之一的属于违法建筑：

- (一) 未取得建设工程规划许可证进行建设的；
- (二) 未按照建设工程规划许可证核准的图纸及规定要求进行建设的；
- (三) 擅自改变建筑物使用性质且与城市规划用地性质不相容并对周围环境造成妨碍的；
- (四) 建设工程规划许可证逾期且又未核准延期进行建设的；
- (五) 临时建筑和建设基地内的临时设施逾期未拆除的；
- (六) 建设基地内的建筑物、构筑物，按规划管理要求应当拆除而未拆除的；
- (七) 被撤销建设工程规划许可证后仍进行建设的；
- (八) 违法审批的建设工程。

第二条 违法建筑有下列情形之一的属于妨碍公共安全、公共卫生、城市交通和市容景观，必须予以拆除。

1. 位于现有的城市道路、公路和隔离绿带内的；
2. 位于城市道路和公路规划红线及其隔离条带内的；
3. 位于现有铁路交通、隧道两侧安全保护区的；
4. 位于电力线（架空电力线路和电力电缆线路）保护区内的；
5. 压占地下管线和位于管线安全保护范围内的；
6. 位于河道、海塘管理控制范围内的；
7. 影响环卫车、救护车、消防车通行的；
8. 阻塞消防、地下防空通道的；
9. 阻碍经市政府批准的重要无线电微波通道正常运行的；
10. 有碍永久性测量标志的；
11. 有碍于国家安全和国防设施的；
12. 机场控制区范围内有碍于航空安全的；
13. 位于商业区和其他人流众多地段，影响交通的；
14. 位于广场、公共活动场地上及经规划核定为社会公众提供开放空间区域内的；
15. 位于城市高架道路桥孔和桥梁引桥下的（为高架道路和桥梁配套的建筑除外）；
16. 位于城市公共绿地（含公园、街头绿地）、生产绿地、防护绿地、专用绿地（含住宅区绿地、庭院绿地、单位绿地）等的；
17. 位于城市规划绿地内的；
18. 按照规划建成的地区和规划保留的旧区居住街坊、里弄、花园住宅、公寓，擅自插建、扩建（含加层）各类建筑的；

19. 建设工程规划验收后，基地内的施工临时设施在两个月内未自行拆除的；
20. 其他妨碍公共安全、公共卫生、城市交通和市容景观的。

第三条 集中成片的违法建筑是指在同一个街坊或同一条路段范围内相对集中须组织力量集中拆除的违法建筑。

第四条 对集中成片的违法建筑按下列程序予以拆除：

- (一) 规划管理部门进行调查取证，查清违法建筑的单位名称或者个人姓名、地点、工程结构、层数、高度、长度、宽度、面积和使用性质。
- (二) 规划管理部门依据本意见第一、二条的规定，认定违法建筑的事实。
- (三) 规划管理部门向当事人发出限期自行拆除违法建筑决定书，采用通告形式告示。
- (四) 对逾期未拆的违法建筑，规划管理部门可以申请市或区、县人民政府组织强制拆除。
- (五) 市或区、县人民政府组织强制拆除的十日前应当发布通告。

第五条 对有确定的当事人的非集中成片的违法建筑，应当按下列程序予以拆除：

- (一) 规划管理部门进行调查取证，认定违法建筑的事实。
- (二) 规划管理部门向当事人发出限期自行拆除违法建筑的决定书，并送达当事人。
- (三) 对逾期未拆的违法建筑，市或区、县规划管理部门可以申请市或者区、县政府组织强制拆除。
- (四) 市或区、县人民政府组织强制拆除七日前，应当发布通告。

第六条 对难以确定当事人的非集中成片的违法建筑，应当按下列程序予以拆除：

- (一) 规划管理部门进行调查取证，认定违法建筑的事实。
- (二) 规划管理部门作出限期拆除的决定，采用通告形式告示。
- (三) 对逾期未拆的违法建筑，市或者区、县规划管理部门可以申请市或者区、县政府组织强制拆除。
- (四) 市或者区、县人民政府组织强制拆除七日前，应当发布通告。

第七条 对正在施工的违法建筑，市或区（县）规划管理部门应按下列程序予以拆除：

- (一) 经查证认定后，确属正在施工的违法建筑，应当立即作出口头或书面责令当事人立即停止施工和两天内作出责令当事人在规定期限内自行拆除的决定。
- (二) 当事人逾期不自行拆除的，市或者区、县规划管理部门可以立即组织人员拆除。公安、市政委、市政、园林、房地、水利等管理部门及所在街道办事处、乡（镇）人民政府应当予以配合。

第八条 被强制拆除的违法建筑所需费用由当事人承担。

第九条 市或区、县规划管理部门在接到举报后，应组织三名以上工作人员到现场查清事实，并将认定和处理的意见以书面或口头形式告知举报人。

第十条 本意见由市规划局负责解释。

参 考 文 献

- [1] 中华人民共和国城乡规划法. 北京: 法律出版社, 2008.
- [2] 全国人大常委会法制工作委员会经济法室, 国务院法制办农业资源环保法制司, 住房和城乡建设部城乡规划司、政策法规司. 中华人民共和国城乡规划法解说, 北京: 知识产权出版社, 2008.
- [3] 全国城市规划执业制度管理委员会. 城市规划实务. 北京: 中国计划出版社, 2002.