

直辖市城乡规划条例中关于城乡规划制定的比较研究

郑蒙 陆强强

山东大卫国际建筑设计有限公司

摘要：《城乡规划法》明确了城乡规划的类型，对各类规划间的约束关系缺少刚性。各城市在总体规划的制定中如何确定哪些区域可以编制总体规划，不同区域之间总体规划怎样约束。本文通过分析4个直辖市城乡规划条例中关于城乡规划制定的条文，试图研究直辖市各类规划之间在城乡规划条例上是如何约束的，以期为其他城市在城乡规划编制和条例制定中建立各类规划间相互约束关系提供借鉴意义。

关键词：直辖市；城乡规划条例；城乡规划制定；比较研究

一、引言

《中华人民共和国城乡规划法》将城乡规划分为城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划；城市规划、镇规划又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。因此对于设区城市而言，其行政区划分为市、区县、镇、乡和村，因此其城乡规划的类型至少应包括城市总体规划、区县总体规划、镇总体规划；城市控制性详细规划、镇控制性详细规划；修建性详细规划、乡规划、村庄规划。在规划实施过程中，下层次规划突破上层次规划的情况屡见不鲜，地方法律条文是否应明确各类规划间的约束关系？当前《城乡规划法》尚未设立针对上层次规划对下层次规划的约束条文。本文试图通过对比研究4个直辖市城乡规划条例，总结其在规划类型、规划衔接以及规划内容三方面的管控方式，以期为其他城市在城乡规划编制和法律条文制定中建立不同规划类型间相互约束关系提供借鉴意义。

二、直辖市城乡规划条例关于“城乡规划制定”的对比

4个直辖市现行城乡规划条例实施时间上看：重庆市最新，其于2017年3月1日实施，其他城市实施时间分别为：北京市2009年10月1日；上海市2011年1月1日；天津市2010年3月1日。

4个直辖市的城乡规划条例关于“城乡规划的制定”均在《城乡规划法》的第二章“城乡规划的制定”内容的基础上通过增加或细化上层次规划对下层次规划的约束条文的方式来保证城乡规划的延续性。本文通过分析各直辖市的城乡规划类型、规划衔接和规划内容来分析总结。

（一）城乡规划类型

1. 城乡规划类型在城乡规划法的基础上有所增加

各直辖市的城乡规划类型在城乡规划法的基础上有所增加，如北京市增加了特定地区规划和专项规划；重庆市增加了专项规划和地下空间综合利用规划；天津市增加了专业规划和近期建设规划；上海市增加了单元规划和特定区域规划。

2. 划分编制总体规划的编制区域

在总体规划层面各直辖市划分了编制区域，例如北京市可编制总体规划的区域有北京市、中心城、新城、乡和镇；上海市可编制总体规划的区域有上海市、郊区区县、新城和新市镇；重庆市可编制总体规划的区域有重庆市、区县（自治

县）、主城区、镇；天津市可编制总体规划的区域有天津市、区县、中心镇、历史文化名镇、国家或市人民政府批准的功能区。

（二）规划衔接

不同的城市采用的约束方式不同，其约束力度也不同。上海市通过上层次规划明确下层次规划的编制范围和要求来确保上层次规划的延续性。重庆市通过上层次规划明确下层次规划的规模和性质来确保上层次规划的延续性。可见上海市与重庆市通过明确下层次规划必须要履行的内容的方式来进行约束，约束力度较强。与上海市和重庆市相比，北京市与天津市在此方面的约束力较弱。例如《北京市城乡规划条例》第十三条第二款要求：要求各类城乡规划应当在上层次规划的基础上编制。《天津市城乡规划条例》第十二条编制城乡规划应当以上一级城乡规划为依据。

（三）规划内容

由于北京市和天津市没有此项内容，本小节仅对比上海市和重庆市。通过对比发现：重庆市对于不同规划类型的主要内容有明确的要求，同时在需要下层次规划落实的内容上有专门条款要求。例如《重庆市城乡规划条例》第十四条第二款规定：市城乡总体规划应当对市域城镇体系、主城区及区县城市定位作出规定；区县城乡总体规划应当对区县城镇布局、区县人民政府所在地城市及其他镇的定位作出规定。第四款规定：主城区城市总体规划应当对主城区的镇的空间布局、性质和规模作出规定。这种方式一方面可以有效的保证上层次规划的内容在下层规划中予以落实；另一方面可以明确上层次规划在不同等级的区域的规划重点，避免出现“规划大而全”等内容繁杂却难以落实的现象。上海市对于城市总体规划的强制性内容有明确的要求，同时要求下层次规划应对上层次规划确定的强制性内容予以深化。

三、结语

通过分析4个直辖市的城乡规划条例，本文分别从编制城乡规划和制定城乡规划条例的角度提出两点建议。

（1）编制城乡总体规划时应明确该层级规划编制的重点内容以及下层规划应严格落实、深化、细化的条文，以保证规划的延续性。（2）制定城乡规划条文或城乡规划管理文件时，应单独设立关于区分城市级、区县级、乡镇级以及村庄级规划编制重点的条款，作为城市规划行政主管部门审批范围的依据，避免规划大而全、内容繁杂的局面。

参考文献

- [1] 耿慧志, 赵鹏程, 沈丹凤. 地方城乡规划编制与审批法规的完善对策——基于地方城市规划条例的考察[J]. 规划师, 2009, 25(4): 50-55.
- [2] 邱建林, 苏自立, 卢涛, 等. 统筹城乡背景下的城乡规划地方性立法探索——以《重庆市城乡规划条例》为例[J]. 城市观察, 2010, 10(1): 77-79.

表1 城乡规划类型对比一览表

	城乡规划类型
全国	城镇体系规划, 城市和镇的总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划, 乡规划和村庄规划
北京	总体规划; 中心城和新城、乡和镇的总体规划 and 详细规划; 村庄规划; 特定地区规划和专项规划
重庆	城乡总体规划; 城市和镇总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划; 乡规划和村规划; 专项规划; 地下空间综合利用规划;
天津	城市和镇的总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划; 乡规划和村庄规划; 专业规划; 近期建设规划
上海	城市总体规划、分区规划、单元规划; 郊区区县总体规划、新城和新市镇总体规划、控制性详细规划、村庄规划; 特定区域规划