

新版《城市规划编制办法》解析 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/93/2021\\_2022\\_\\_E6\\_96\\_B0\\_E7\\_89\\_88\\_E3\\_80\\_8A\\_E5\\_c61\\_93698.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/93/2021_2022__E6_96_B0_E7_89_88_E3_80_8A_E5_c61_93698.htm) [提要]结合新《办法》修

订背景，讨论了城市规划的角色定位；从行政职能角度指出原《办法》的不足及其具体体现；归纳了本次修订思路上的“六个转变”；对新《办法》的定位、修订重点和主体框架作了简要说明；最后对主要章节作了解读，对几个相关问题作了说明。 [关键词]《城市规划编制办法》；新《办法》；修订；城乡规划体系 来源：www.examda.com新版《城市规划编制办法》（以下简称新《办法》）已由建设部于2005年12月31日颁布，并自2006年4月1日起施行。新《办法》颁布以来，业内立即展开了学习讨论，试图全面领会其精神，准确把握其要旨，但因为新《办法》的条文十分简明扼要，相关的条文解释尚未配套出台，因此，颇有“不得要领”之感。另外，这些年我国经济一直处于高速增长期，城市建设量大面广，规划编制风生水起，各种新思路、新观点相互激荡，各种矛盾和困惑交织重叠，规划似乎被推到漩涡之中，使规划师无所适从，有时甚至感叹自己越来越不会编制规划了。对新《办法》的期望，或许有几分“久旱盼甘霖”的心情，实指望它能对规划的编制起到拨云见雾、指点迷津的功效，未曾想参研之后少有醍醐灌顶、甘露沁心的喜悦。是新《办法》自身尚欠完善？还是因为信息不对称而导致理解和认识上的偏离？本文试图结合相关背景，对新《办法》作一概略解析，希望对理解和运用新《办法》有所启迪。 一、城市规划的角色定位 之所以首先提出这个问题，是因为它可能是开

启理解之门的第一把钥匙。如果仅仅从工程技术的角度去发掘新《办法》的亮点，多半是徒劳的。新《办法》的着力点并非放在总结、提炼、升华城市规划编制的纯技术方法和内容，而是贯彻了角色转型的精神。从1905年“城市规划”这个名词问世，到1909年英国首部《城市规划法》出台，城市规划学科和职业逐渐萌生、发展、壮大。时至今日，城市规划行业的具体业务和作用已经得到了社会公认，但城市规划行业自身仍然难以对该学科的定义达成一致。原因可能有多方面，但有一点应该认识到：城市规划是在特定的历史和社会经济背景下发展起来的，这种背景在很大程度上决定了城市规划提出问题的方式、解决问题的思路、预定的决策标准，乃至决策的程序和方式。正是由于外部背景的变化，使得城市规划面对的问题、预期的目标等各不相同，因此，城市规划的社会功能也处在动态变化之中。例如，我国的城市规划从“国民经济计划的延续和深化”到“各项建设的综合部署”再到“宏观调控的有效手段”，都意味着城市规划社会功能的转变。新《办法》结合当前形势和城市规划发展趋势，在总则第三条开宗明义地对城市规划的角色定位做了表述——“城市规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一”。这一条可以作为理解新《办法》的基点。因为角色定位变了，作为城市规划运行系统中重要一环的编制工作也必然要与之相适应，包括编制组织、编制要求、编制内容等都要体现这种变化，这几部分也就构成了新《办法》的主体框架。近年来，针对城市规划一系列政策、做法的剧烈变革，业内的认识不尽一致，见仁见智，这些认识的

分歧可能源于对城市规划角色定位的理解不同，所以讨论起来各有所指。为了廓清认识，石楠曾经界分了城市规划的三个相关范畴（石楠，2005），并用三个圆圈来图示：A为核心圈，代表城市规划的行政职能范畴；B为中间圈，代表城市规划的决策影响范畴；C为外圈，代表城市规划的学科研究范畴（参见图示1）。三个范畴都言及规划，但所指明显有所不同。需要指出的是，新《办法》主要立足于核心圈A来修订，行政管理指向十分明显，就是编制的目的主要为了依法行政、依法管理的需要。了解这一点将对理解新《办法》大有裨益。

## 二、原《办法》的作用与不足

原《办法》（建设部令第14号）是1990年代初起草，并于1991年9月由建设部颁布实施的。15年来，它在促进城市规划编制工作的规范化、提高城市规划的科学性和严肃性、推动城市规划技术进步等方面发挥了重要作用。用历史的眼光来看，原《办法》具有较强的系统性和综合性，其编制内容比较完整，在很大程度上适应了我国城市发展建设的需要，也大体能满足城市规划实施管理的基本要求。其技术方法也比较成熟，并为国内专业技术队伍所熟知和掌握。正是在这个基础上，形成了一支具有较好空间规划素质和技能的队伍，也逐渐总结出一系列技术标准 and 规范。但是，由于原《办法》是在经济体制转轨前制定的，因此，随着社会主义市场经济体制的确立和完善，原《办法》的不足就愈发显现出来了。在实践中，业内早已发现原《办法》的种种缺陷，并开展了相关研究和讨论。我们不难列举出种种诟病，但这些诟病的视角不尽相同，它们分属三个范畴。既然这次修订立足于政府行政职能范畴，对原《办法》问题的剖析自然也从这个角度出发。汪光焘部

长认为：原《办法》的不足主要体现在“两个不适应”——一是不适应经济体制转轨的需要，二是不适应政府职能转变的需要。这是基于核心圈视角对原《办法》不足的高度概括。来源：[www.examda.com](http://www.examda.com)经济体制转轨对城市发展进而对城市规划、建设、管理的影响是根本性的。在传统的计划体制下，社会的一切资源完全为政府所控制，城市发展动力单一，利益冲突不明显。市场体制下，有三个因素对规划产生巨大影响：一是城市发展动力由政府扩展到企业、社会乃至个人，二是资源配置方式由政府完全控制转变为市场发挥基础性配置作用，三是利益格局出现多元化。这三个因素使得原《办法》很难适应社会主义市场经济运行的需要。政府职能转变对规划的影响也非常大，过去政府就是经济发展的主体，规划着重要安排建设项目和用地；过去政府取代市场，资源配置由政府一锤定音，规划自然无需过多考虑市场经济运行规律；过去政府不够重视社会管理，社会规划内容难免会缺失；过去政府公共服务意识薄弱，规划对公共利益的关注和保障力度也就不够。随着政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四个方面，原《办法》显然难以适应。具体来说，原《办法》的不足体现在以下方面：1、过度强调政府对资源的统一配置，没有考虑市场经济下市场对资源配置的基础性作用，对市场经济的运行规律缺乏了解，同时，对市场的缺陷也未给予充分重视。因此，原《办法》的“刚性”和“弹性”都不足，规划“控制”和“引导”的力度都不够。2、在城乡关系上体现了较强的城乡二元结构特点，“城市中心主义”思想浓厚，无法保证城市规划在促进区域统筹和城乡统筹发展方面应当发挥的作用。3、过

于偏重对建设开发的指导作用，对人文和自然资源环境的保护强调不足，对社会公平和公众利益的关注不够。4、体现了较强的工程技术特点，缺乏基本的公共政策理念。5、在编制组织上强调的是单一政府行政部门的责任，缺少其它部门与公众参与的程序保障。6、编制的目的性、指向性含糊，与行政管理脱节，事倍功半，颇有几分“屠龙术”的特征。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)