

城市总体规划与土地利用总体规划 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/94/2021\\_2022\\_\\_E5\\_9F\\_8E\\_E5\\_B8\\_82\\_E6\\_80\\_BB\\_E4\\_c61\\_94024.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/94/2021_2022__E5_9F_8E_E5_B8_82_E6_80_BB_E4_c61_94024.htm) 规划是实现土地优化配置和引导城市建设管理协调发展的关键，指导土地利用和城市建设的有两个规划，即土地利用总体规划和城市总体规划，这两个规划都是以国民经济长期发展规划为依据、节约和合理利用土地及其空间资源为原则编制的，但由于各方面的原因，两个规划相互脱节的状况由来已久。关于这两个规划的关系，早在1989年底公布的《中华人民共和国城市规划法》第七条就有明确规定，“城市总体规划应当与国土规划、区域规划、江河流域规划、土地利用总体规划相协调”。近年来，国家出于强化土地管理、保护和节约土地资源的需要，接连出台了两个重要文件，均涉及到了两个规划要相互协调的问题，即“城市总体规划应与土地利用总体规划等相协调，切实保护和节约土地资源”（国发[1996]18号文），“城市建设总体规划要与土地利用总体规划相协调，用地规模不得突破土地利用总体规划”（中发[1997]11号文）；可见，国家对于两个规划的工作均高度重视，有关的法规和政策也要求这两个规划相互协调，而这两个规划的有何异同点？主要分歧在哪里？本文对此作了一些分析和探讨。

一、土地利用总体规划与城市总体规划的现状比较

土地利用总体规划和城市总体规划在我国起步时间一样，但土地利用总体规划无论是在理论研究还是在实际运用上，均落后于城市总体规划，其权威性和约束力也不及城市总体规划。

（一）两个规划的成熟程度不一样

土地规划与城市规划均是在本世纪五、六

十年代全面学习前苏联时期引进来的，两者均经历了40多年的风风雨雨。土地规划在80年代才真正起步，1988年第一次在全国范围内开展了土地利用总体规划工作；在1991和1994年，国土局相继发布了《土地利用总体规划编制审批暂行办法》和《县级土地利用总体规划编制规程（试行）》，由于种种原因这次规划进展缓慢；1996年又开始了第二次全国范围内的土地利用总体规划工作，国土局又于1997年10月出台了《土地利用总体规划编制审批规定》和《县级土地利用总体规划编制规程（试行）》。由于规划依据、方法并不成熟、且涉及的规划层次多，至今土地规划的成熟程度仍然不高。城市规划虽然也几经波折、不尽完善，但总的来说，理论和实践均较土地规划成熟。尤其是在1978到1988年这十年中，城市规划走过了最富有探索性的十年，理论与实践上均取得了长足进步。1989年12月全国人大常委会第十一次会议通过了《城市规划法》，确立城市规划的法律地位，1991年建设部通过了《城市规划编制办法》，有关城市规划法规和条文的相继出台对于城市规划工作取到了有力的推动和规范化作用。从1980年至今，各地已按照五年一修编的周期，进行过三轮城市总体规划的制定或修编工作。（二）两个规划的法律地位不一样 土地规划的宏观控制和约束力未能在法律上充分体现。《土地管理法》及实施条例都简单地讲各级政府应编制土地利用总体规划，但规划应对哪些土地利用进行宏观控制，如何保证规划的实施，土地利用总体规划有无法律约束力，违反了规划如何处置等均未能明确。相形之下，城市规划有《城市规划法》作为法律保障，规划的制定、实施和违反规划应负的法律责任等《城市规划法》均作了明

确的规定。（三）两个规划的审批权限不一样 根据最新《土地利用总体规划编制审批规定》第二十六条，“评审合格的土地利用总体规划经综合平衡和同级人民政府审查同意后，依照法定程序和审批权限报有批准权的人民政府批准执行，并报上级土地管理部门备案。”这种规定不及城市总体规划的明确，“报有批准权的人民政府”这一点就比较含混，按照土地利用总体规划的编制惯例，常规理解是，土地利用总体规划审批权限在上级人民政府，这样仅直辖市和省级土地利用总体规划的审批机关是国务院，地级市土地利用总体规划的审批机关是省级人民政府。关于城市总体规划的审批权限，根据《城市规划法》和国发[1996]18号文的规定，直辖市和省会城市以及非农业人口在50万以上的大城市的城市总体规划审批机关是国务院，其余城市的总体规划审批机关是上级人民政府。因此，对于省会城市或非农业人口在50万以上的大城市来说，其土地利用总体规划的审批权限要低于城市总体规划的审批权限。

二、两个规划的主要分歧在哪里 目前全国范围内均在开展土地利用总体规划工作和城市总体规划工作，由于两个规划的依据、工作方法、出发点均存在着差异，分歧是不可避免的，这些分歧大体上可以分为两类，一类分歧属于技术问题上的，另一类分歧则属于原则问题上看法不一致。

（一）技术问题上的分歧 1. 土地规划的范围大于城市规划的范围吗？现在有一种观点，城市规划与土地规划是点与面的关系，土地规划的范围大于城市规划的范围。这种看法是很片面的，不科学的。从规划体系上看，土地规划具有很强的宏观性和层次性；按行政区划分为全国、省、地、县、乡五级规划体系。城市规划具有同土地规划相似的规

划体系；根据《城市规划法》，国务院城市规划主管部门和省、自治区、直辖市人民政府应当分别编制全国和省、自治区、直辖市的城镇体系规划，用以指导城市规划的编制；而城市规划的主体指按国家行政建制设立的直辖市、市、镇，因此城市规划也可分为全国和省级城镇体系规划，指导地级、县级及建制镇级的城市规划。各级土地规划的范围是本级行政区域的范围，但这并不等于说在同一级别的土地利用总体规划与城市总体规划中，前者的规划范围会更大些；因为根据《城市规划法》，“城市规划区指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域，具体范围由城市人民政府在编制的城市总体规划中划定”，所以城市总体规划的范围也可以是整个城市辖区，其规划的范围就同土地利用总体规划一致，所谓点与面之说是站不住脚的。

2. 两个规划在用途上为何难以比较？土地利用总体规划的各类用地面积采用土地利用现状变更调查面积，用地分类标准采用《土地利用现状分类及含义》（见于《县级土地利用总体规划编制规程》中的附件一）。城市总体规划用地面积采用一万分之一或五千分之一比例尺的图纸的量算结果，用地分类标准采用《城市用地分类与规划建设用地标准》（GBJ 137-90）。这两个规划在同一地类上却出现了面积不一致的现象，其原因除去基础图纸不一致、量算方法不一以及量算误差外，还有一个重要原因是两个用地分类标准有相互矛盾之处，即同一名称或相似名称的地类，其含义却大不相同，这就直接造成了两个规划在用途上的难以比较。下面对土地利用分类标准中关于城市、建制镇、特殊用地和交通用地等关键地类的定义试作剖析。城市是指经国务院批准

有市建制居民点，范围指建成市区的面积，不包括市内用于农、林、牧、渔业生产用地。建制镇是指按国发[1984]165号文件规定建镇标准，经省人民政府批准，有镇建制的居民点，范围为建成镇区的面积，不包括镇内的农、林、牧、渔业生产用地。特殊用地是指居民点以外独立的国防、名胜古迹、风景旅游、墓地、陵园等用地。交通用地是指居民点以外的各种道路及其附属设施和民用机场用地，包括护路林。以上为土地利用分类标准中的有关定义，在城市和建制镇中的定义中都未明确是否要剔除城市内部的水域、交通用地，而且以上四个定义中均涉及到以居民点作为一个解释的媒介，并以居民点内和居民点外作为地类划分的界限，这本身就是很含混的，容易造成不同的认识偏差。各地方在把握土地利用分类标准时，各有不同的理解，城市内部的交通用地、水域、风景区计为城市用地还是分别计为交通用地、水域和特殊用地？土地利用分类标准对此，也并没有像城市用地分类标准那样制定一个详细的条文说明，对似是而非的概念进行诠释和澄清。各地在进行城市面积统计时，就会根据不同的理解将上述用地或进行扣减、或计为城市用地。有的地区将城市内部的道路广场以及对外交通用地统计为城市规划概念中的交通用地，从而会造成城市规划概念中的城市面积小于城市规划概念中的城市建设用地的面积。在城市和建制镇的用地统计上两个规划不一致，自然也会影响到两个规划在水域、交通用地、特殊用地统计上的不一致。至于两个用地分类标准中均出现了特殊用地，但其含义却已相去甚远了。

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)