

城市规划区规划控制问题研究

邓春凤^{1,2} 冀晶娟² 田银生^{1,*} (1. 华南理工大学 建筑学院, 广州 510641; 2. 桂林理工大学 土木与建筑工程学院, 广西 桂林 541004)

【摘要】 规划区是实施《城乡规划法》的法律特别授权区,合理规画是科学管理的前提,但当前规划区无论在范围划定、空间规划体系还是内容控制上都存在缺陷。首先分析了规划区的内涵、划定目的和作用,认为规划区存在空间规划体系不清、内容控制模糊、管理主体混乱、与土规内容难衔接、配套法律法规不健全等问题,并提出了规划区“不越位”的划定原则和规划全域覆盖、划分控制单元并层级细化土地用途的控制方法,同时提出设立专门的规划管理机构,制定配套法律法规等建议。

【关键词】 城市规划区 控制单元 用途细化 规划控制

【中图分类号】 TU984 **【文献标识码】** A

0 引言

由《城市规划法》到《城乡规划法》将城乡统筹发展纳入规划体系,这是中国规划理论和实践的一次重要跨越和发展,但是如何调控城乡统筹规划是需要解决的一个技术问题。将划定规划区作为总体规划的强制性内容,强调了规划区在统筹城乡发展中的重要性。规划区作为“城乡规划、建设、管理与有关部门职能分工的重要依据之一”,其本质上是一个法律特别授权区,立法机关通过《城乡规划法》向城乡规划主管部门授权,允许其在该地域范围内行使城乡规划的行政权,允许其对于内部的建设活动是否符合《城乡规划法》、是否符合城乡规划进行管辖^[1]。在当前我国行政管理体制下,城市规划区是中央政府授予城市政府的事权范围,是区别于农村地区,城市政府实行城市规划管理,开展城市建设的空间范围。据此,土地、房产、开发区、地下空间等其他相关行业也都把城市规划区作为其重要职责范围^[2]。

依法管理的前提是合理规划,而当前规划区的规划控制无论从规划区的范围划定、编制方法还是控制内容都存在诸多问题:延续以往总体规划编制中以城市为本位的意识惯性,城市规划通常与农业区划各行其是,规划中很少涉及农业产业发展规划的内容。导致城镇发展往往割裂了农业产业用地的完整性,对农业产业链形成冲击。规划往往偏重城市建设用地范围的规划,对规划区的控制仅为迎合《城乡规划法》强行性规划内容的规定,多数只划定“城市增长界线”和“四区”进行空间管制。不少城市总体规划图上现状建成区或规划建成区以外都是一片空白,事实上这些地区的村镇居民点可能早已融入城市建成区,这种对村镇视而不见的城市中心工作方式,不仅反映了一部分规划师远没有确立城乡统筹的理念,也反映了现行管理体制上城乡分治、互不往来的模式,因而,事实上成为城乡结合部管理混乱的一个重要制度原因^[3]。

规划区的规划缺陷与其法律授权的高度不相符。本文试从“规划区”内涵以及当前对规划区的空间覆盖和规划控制内容及方法存在问题进行剖析(范围划定存在问题在本文不做详究),以期进一步完善规划区的规划编制和实施。

1 规划区的内涵、划定目的和作用

从《城市规划法》到《城乡规划法》,无论是规划区的内涵、控制目标还是划定原则等都发生了转变

基金项目: 本文受国家自然科学基金项目“社会转型背景下桂北乡村聚落空间重构研究”(编号 51308139)和“西部民族地区村庄集聚研究”(编号 51108107)共同资助。

通信作者: 田银生(1964-),男,华南理工大学教授,博士生导师,研究方向: 城市发展理论与方法, E-mail: arystian@scut.edu.cn

(表 1)。

依据	《城市规划法》	《城乡规划法》
内涵	是指城市市区、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	是指: 城市、镇、乡和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要, 必须实行规划控制的区域。
目标	满足城市建设和发展需求	满足城乡发展
控制内容	满足城镇未来空间拓展; 对水源地、生态控制区廊道、区域重大基础设施廊道等城乡发展的保障条件的保护。	满足城镇未来空间拓展; 城市与周边镇、乡、村统筹发展; 对水源地、生态控制区廊道、区域重大基础设施廊道等城乡发展的保障条件的保护。
划定原则	城市规划区的范围应当位于城市的行政管辖范围内	根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定
权力责任主体	城市	城市、镇、乡、村庄

(注: 参见《城乡规划法》第二条第三款《城市规划法》第三条。)

从表 1 内容的比较, 隐含了规划区的几个转变: 一是控制目标的转变。由单一满足城市发展需求到满足城乡统筹发展; 二是划定规划区范围的依据转变: 根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定, 由主观希望控制转向客观上必须控制的范围提出了划定规划区范围的依据。三是从行政单位(市区、近郊区)转向空间实体(建成区), 规划管理的主体也由单一转为多个, 因为既然“城市—镇—乡和村庄”都需要划定规划区控制范围, 就意味着允许多个规划区重叠存在。

从内涵、目标和划定原则的转变归纳出规划区作用至少包含三方面: 一是控制城市建设用地外围的发展空间, 保障中心城市的发展; 二是控制影响

城市发展的重要的基础设施、生态资源; 三是协调中心城区与各下辖的行政区之间各自发展诉求的矛盾。

2 规划区的规划控制存在缺陷

2.1 空间规划体系不清、控制内容模糊

现行的空间规划体系中没有对规划区的规划编制做出具体要求。《城市规划编制办法》第二十条规定“城市总体规划包括市域城镇体系规划和中心城区规划”两个空间层次, 而由于城市规划区范围划定大小不一, 规划区与中心城区、市域的关系存在以下几种情况(如表 2 所示):

表 2 规划区与中心城区、市域的关系示意图

区位关系	建设用地 < 中心城区 = 规划区 < 市域	建设用地 < 中心城区 < 规划区 < 市域	建设用地 < 中心城区 < 规划区 = 市域
图示			
问题	当规划区 = 中心城区, 中心城区规划应如何编制? 是否控规全覆盖?	当规划区游离在中心城区规划和市域规划之间, 是否单独编制规划区规划?	当规划区 = 市域, 市域层级的城镇体系规划应达到何种深度?

情形一: 建设用地 < 中心城区 = 规划区 < 市域: 当规划区 = 中心城区, 在中心城区规划编制中如何对规划区施行规划控制? 是否需要如建设用地那样控规全覆盖? 但《城乡规划法》第四十二条“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”, 如此, 规划区控规全覆盖将会责权空间不对应。“城市规划区”范围未与

城市政府事权范围有效衔接, 造成管理“越位”, 这种情形下规划区又将如何控制?

情形二: 建设用地 < 中心城区 < 规划区 < 市域: 当规划区位于中心城区和市域之间, 城市规划区游离在中心城区规划和市域规划两个规划层次之外, 规划区是否要需要单独编制? 因为尽管在市域城镇体系规划中要求划定规划区的范围并制定

空间管制措施,但空间管制内容空泛,偌大的规划区范围内仅划定“四区”进行空间管制,难以指导下一个层次的规划编制和实际建设管理。另外,由于规划区在空间和职能上不完全属于城市,但又不在于村庄规划的范围,因此在城市发展进程中,为了避免行政管理的难度,城市总体规划或者村庄规划有意或者无意地避开了城乡结合部,造成规划区可能出现“两不管”的空白地域,使建设无规划可依。

情形三: 建设用地 < 中心城区 < 规划区 = 市域: 将规划区范围等同于市域,适合于城市化程度较高的大城市区。如北京市、天津市、上海市、重庆市、深圳市等。这类城市因人地矛盾突出,为解决用地紧张问题而不得不着眼于整个市域统筹用地问题。其优点是有益于规划统一管理,能较好统筹城乡、协调不同行政区域间矛盾。由于市域空间尺度较大,需进一步划分单元控制。为便于指导单元规划,要求市域层级的城镇体系规划应达到一定的深度。因无统一标准,目前各市对单元控制的内容和深度也因地而异。

综合以上三种情形,都存在规划区在规划空间层次上和管制内容上的模糊不清。使规划区的规划多数流于形式,形同虚设,难以对应实际建设内容进行规划控制。《城乡规划法》第二条“制定和实施城乡规划,在规划区内进行建设活动,必须遵守本法”。规划区作为实施城乡规划法的空间区域,对其实施管理的前提是合理规划。规划区内规划控制的空泛和模糊与其赋予的法律地位不对等,将成为城乡结合部管理混乱的一个重要原因。

2.3 规划区叠置导致管理主体混乱

《城乡规划法》确定的城乡规划体系的特点为“一级政府、一级规划、一级事权,下位规划不能违反上位规划”原则,为结合不同层级政府行政体制设立了四个层级的规划区,由于不同层级政府之间存在隶属关系,且法律并未规定规划区不能产生叠置,在此背景之下,因此必然会出现规划区的叠置现象^[4]。而规划区往往就是在范围叠置的情况下,处于尴尬的地位: 一是同个地块上同时存在多个管理主体,往往出现多个主体“利益相争,问题相推”的局面; 二是在问题协调上周期长。当规划区建设出现问题,由小规划区层面反馈到大规划区层面时,会有一定的延后性。表现为旧的问题刚反应到上一层级规划区,下一层次的规划区可能又会产生

新的问题,两个层次之间不能及时有效地沟通,只能衍生出更多的问题,使管制规划陷入“死循环”(图1)。这种权、责不对等、不匹配的存在,也是规划编制与实施管理脱节、规划地位尴尬和矛盾集中的制度性成因(石楠,2008)。

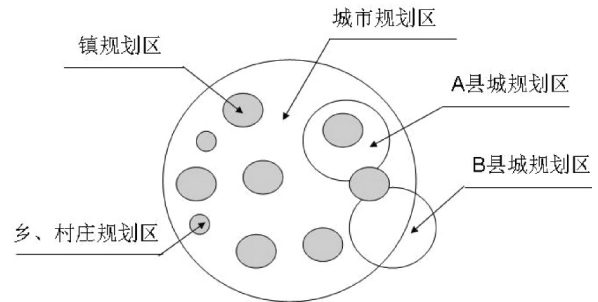


图1 规划区叠置示意图

2.4 控制内容与土地利用规划难以衔接

在规划区内城市规划和土地利用规划均属于法定的规划类型,都要求将空间管制落实到用地。但是,这两种规划类型在法律依据、编制主体、管制目标和规划内容上却各有侧重(表3)。《城乡规划法》第四条: 在规划区内进行建设活动,应当遵守土地管理、自然资源 and 环境保护等法律、法规的规定。但土地利用规划和城市规划之间可能由于编制时序上的偏差或控制目标的差异,两者对城市建设用地范围的划定范围可能不一致,这必然导致某些土地利用符合城市规划但不符合土地利用总体规划,或恰好相反。再者是两者之间的土地用途划分难以对应衔接。这都将给城市规划区的建设管理增加难度。

2.5 相应法律法规不健全

首先是规划区内土地所有制问题不明确。按《宪法》第10条规定“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并予以补偿”。存在争议: 首先,何谓“城市”? 城乡结合部、城中村等如何解释? 城市规划区范围内的土地是否属城市? 按第10条理解,城市规划区内的土地除依法属于国有的以外仍为集体土地。但哪些土地可依法属于国有? 尽管规定的很明确,但由于没有具体的操作程序、实施办法,加上国务院关于深

化改革严格土地管理的决定中禁止擅自通过“村改居”将集体土地变为国有土地,说明国家对以地域确权属的做法不提倡。所以实际上,规划区范围内存在着国有和集体所有两种土地所有制。由于二元土地结构,使规划区内非主城区范围内难以按城市规划要求进行管理。此外,在规划区中,很多已建成的村庄在土规和空间管制中被划为非建设用地,因此乡村部分项目虽取得土地使用证,但由于不符合土规或城规要求,导致项目无法实施或只能违法实施。最终导致城市规划区建设失控。

其次是与规划区空间管制相关的法律法规不

完善。在《城市规划编制办法》中要求在中心城区划定“四区”,但对规划区的控制内容并无相关规定。但规划区范围大于中心城区范围时,规划区该如何规划控制?即使按中心城区那样划定四区进行空间管制,也缺乏相应的规范来指导规划编制。最后,由于规划区规划不是单独的空间规划体系,对规划区的空间管制编制成果也就没有专门的评审机构进行评价(尤其是当规划区范围跨越城市行政区范围时尤为必要),缺乏管制区划的可行性论证,导致规划区的控制内容难以以立法形式形成刚性控制。

表3 城市规划与土地利用规划的比较

规划类型	法律依据	管理主体	管制目标	主要规划内容
土地利用规划	《土地管理法》	国土部门	协调土地总供给与总需求,偏重对耕地资源的保护。	重点突出对全市域各类用地数量结构的安排与基本农田的保护性布局,偏重乡村地区“农用地”的保护。
城市规划	《城乡规划法》	规划部门	重在开辟和培育城市发展战略地区,以满足城市发展为主。	统筹安排城市建设用地和合理配置基础设施。偏重对中心城区或主城区“建设用地”规划上。

3 总结及建议

3.1 “不越位”的规划区范围划定原则

新《城市规划编制办法》第三十条规定,城市规划区的范围应当位于城市的行政管辖范围内。由于城市规划区是法律特别授权区,所以城市规划区范围应与相关行政建制相一致,避免行政管辖权属纠纷。建议采用“不越位”的划定原则:上一级规划区不能涵盖下一级规划区;对城市规划区范围内的镇、乡、村庄,不单独划定规划区,由其隶属的城市统一实施规划管理;城市规划区范围可划定为全市域,但当规划区范围小于市域范围时,应以不打破乡镇(街道)行政边界为原则来划定,以保证行政边界的完整性。

3.2 规划空间全覆盖,划分控制单元,层级细化内容

在规划区实现城乡规划空间全覆盖不仅有利于解决城乡空间利用矛盾与冲突,也符合城乡经济社会发展以及生态保护的内在需求。规划空间全覆盖后再将整个规划区范围划分为若干控制单元,在控制单元内再进行土地用途细分,实现对上层次的内容延伸和明确细化。衔接土地利用规划,兼顾城乡发展,建议将规划区的控制单元划分为8个主

要类型,主要区域类型下应再细分为几个管制要素,各市可根据地方实际情况制定细化标准(示意如表4)。同时,主要区域类型下也应根据土地开发强度,运用GIS等多种技术工具将区域分为开发等级不同的地块;如可将等级分为I、II、III等,I等代表开发强度最大,II等次之,III等表示开发强度最弱,可为中心城区层面的“四区”划定作很好的铺垫。最后需要将细化后的区域与划分开发等级后的区域进行耦合,落实到同一张图纸上,可指导下一步的管制区划。

表4 规划区控制单元类型及管制要素示意

主要区域类型	管制要素
农田保护区	基本农田、一般农田等
自然生态敏感区	生态林地、生态湿地、生态绿廊道、防护绿地等
水资源保护区	河流、湖泊、水库、取水口、防洪堤等
风景名胜保护区	公园、风景区、度假疗养区…
地下矿产资源分布区	能源矿产、金属矿产、非金属矿产、水气矿产等
历史文化保护区	文物保护单位、历史街区等
城镇建设区	城镇居民点… 基础设施建设区 产业园区
乡村建设区	城镇发展预备地区 乡村居民点 乡村发展预备地区等

3.3 设立专门的规划管理机构,制定配套法律法规

有效的实施建设需要依靠与之相适应的法律保障和合理的管理。虽然总体规划是法定规划,其中对规划区空间管制也做出了一定的要求,但要求太概括、宽泛,各地在具体执行时,会有各自的解读,可能会引起概念、理论、方法等方面的不统一及对空间资源的不合理利用。所以应在法律层面在加强对规划区空间管制的相关立法,将管制要求条例化、规则化,便于实施的同时又有灵活性,这应该是今后法规增加的内容。建议设立专门的规划区管理机构,以协调不同层级政府的利益诉求。通过这个机构来调配空间资源,为不同层级的政府提供公共服务,解决各行政区域间资源、利益的争端问题,达到整体效益最大化。制定配套的法律法规是实施管理的依据,应针对规划区中城、乡建设的不同要求,将管理内容与规划区控制的主要内容相衔接。

4 结语

规划区是实施《城乡规划法》的法律特别授权

区,对规划区的合理规划是统筹城乡健康发展的关键。本文针对规划区存在的系列问题提出了一些措施和建议。只希冀有助于大家更深入理解规划区的内涵,引导规划工作者对规划区的规划控制深入研究,将其理论及实践推向成熟。△

【参考文献】

- [1] 吕维娟. 城市总体规划与土地利用总体规划异同点初探[J]. 城市规划, 1998(1): 34-36
- [2] 官卫华, 刘正平, 周一鸣. 城市总体规划中城市规划区和中心城区的划定[J]. 城市规划, 2013(9): 81-87
- [3] 石楠. 论城乡规划管理行政权力的责任空间范畴[J]. 城市规划, 2008(2): 9-15
- [4] 张军民, 罗润飞. 权力视角下规划区叠置研究——以城市(县城)规划区与镇规划区为例. 李锦生. 中国城乡规划实施研究——首届全国规划实施学术研讨会成果[C]. 中国建筑工业出版社, 2014: 145-151

作者简介: 邓春风(1975-),女,华南理工大学在读博士,桂林理工大学,副教授,研究方向:城乡空间形态研究。

收稿日期: 2015-01-09

Study on Planning and Control of Urban Planning Area

DENG Chunfeng, JI Jingjuan, TIAN Yinsheng

【Abstract】The urban planning area is a law specially authorized area to implement the "urban and rural planning law". Rational planning is a prerequisite for scientific management. However, there are some defects for the planning area in terms of the delineation of the scope, spatial planning system and content control. This paper analyzes the meaning, purpose and role of the planning area and states that there exist some problems in the planning area, for example, the spatial planning system is unclear, the planning content and the management is confusing, it is difficult to link the control content with the land use planning, supporting laws and regulations are not perfect and so on. At the same time, the paper also proposes the planning and management of the special planning organization, form a complete set of law and policy, etc.

【Keywords】 Urban Planning Area; Control unit; Use Elaboration; Planning Control