



# 《城市規劃法》草案及配套法規構思

## 諮詢文本

諮詢期：2012年4月25日至2012年6月8日

城市規劃法工作小組

2012



# 目 錄

一、	前言-----	1
二、	澳門城市規劃體系構思-----	5
三、	《城市規劃法》草案及配套法規構思介紹-----	12
四、	前期研究工作進程-----	30
五、	附件	
	附件一：《澳門城市規劃編制體系研究報告》摘要-----	32
	附件二：與城市規劃相關的本澳現行主要法律法規-----	43
	附件三：其他國家及地區的城市規劃法律體系-----	49
	附件四：其他國家及地區的城市規劃行政體系-----	58
	附件五：其他國家及地區的城市規劃編制體系-----	73
	附件六：其他國家及地區的城市規劃實施體系-----	112

## 註： 參考資料

如需以下國家、地區的城市規劃法律資料，可在土地工務運輸局  
城市規劃資訊網（<http://urbanplanning.dssopt.gov.mo>）下載：

- 《中華人民共和國城鄉規劃法》
- 中華人民共和國香港特別行政區《城市規劃條例》
- 台灣《都市計畫法》
- 葡萄牙共和國《第 48/98 號法律》
- 新加坡共和國《規劃法》



## 一、前言

自回歸以來，澳門在經濟、文化、教育、體育、民生和社會建設等方面不斷繁榮發展，城市空間格局也隨之發生較大變化。2009 年，中央政府批覆同意填海約 350 公頃建設新城，為澳門的可持續發展創造了條件，亦意味著本澳城市發展將迎來嶄新一頁。

近年，《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020 年）》賦予澳門“世界旅遊休閒中心”定位，而國家“十二五”規劃亦支持本澳發展成為“世界旅遊休閒中心”，澳門的城市發展定位日益明確。2011 年 3 月《粵澳合作框架協議》正式簽定，標誌著粵澳合作踏上新台階，而隨著粵港澳三地更緊密合作，多個區域規劃研究相繼完成，多項大型跨界基建工程分別動工，逐步奠定了澳門在區域發展上的角色，而澳門的城市空間格局亦已逐步成形。

與世界許多地區或城市的經驗相似，在面對發展的同時，我們也面臨環境、生態，以及文化遺產保護等問題，因此，無論是基於配合社會發展而推動城市規劃的制度化，抑或基於加強保護各種資源的需要，澳門都迫切需制定能符合實際情況的城市規劃法，作為引導城市空間發展及實施城市規劃的法定依據，體現特區政府加強管理城市發展的決心。

為構建一套適合澳門的城市規劃體系，特區政府早在 2008 年推出了《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索》諮詢文本供社會討論。該文本經綜合社會各界和相關政府部門意見後，指出了現行城市規劃體系十點明顯不足之處，並提出六個方面的改善建議，包括：積極推動法制建設，逐步完善城市規劃法律體系；整合相關職能部門，優化城市規劃行政體系；循序漸進地構建全面、務實的城市規劃運作體系；提高規劃透明度，推動政務公開；鼓勵公眾參與，構建表達訴求平台；積極有序地提高規劃人員的質與量。

為進一步深化對澳門城市規劃體系的研究，特區政府在 2008 年諮詢文本及社會意見的基礎上，委託了廣東省城市發展研究中心開展《澳門城市規劃編制體系研究》，就城市規劃的性質與種類、草案編制、規劃修改、規劃督查和申訴等

層面作出了深入探討，同時借鑒世界各地規劃體系及運作機制方面的成功經驗，過程中亦和本澳民間社團、專業團體舉行了多次座談會及工作坊，就城市規劃的體系、城市規劃委員會的性質、公眾參與的機制等議題進行討論，而研究成果亦已於 2010 年底向社會公佈。

為加強配套研究工作，特區政府於 2010 年委託本地專業團體進行《澳門特區土地用途分類研究》，目的是檢討目前土地分類的問題，研究配合城市規劃法實施相應所需之土地分類制度，避免因土地分類不清晰而影響城市規劃的有效實施。除規劃體系研究外，特區政府同時透過與國家住房和城鄉建設部的合作，委託中國城市規劃學會進行《澳門總體城市設計研究》，希望透過對城市整體空間形態及佈局的研究，探討社會關注的重大課題，例如城市景觀特色的保護，重大基礎設施的整合，公共設施佈局的優化，濱海城市格局的塑造，以及歷史及文化遺產地區的保護等，為將來編制城市規劃奠定基礎。

從上述《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索》、《澳門城市規劃編制體系研究》、《澳門特區土地用途分類研究》，以至《澳門總體城市設計研究》可知，一個完善的城市規劃體系，必須從制度、規範，以及空間三個層面著手，而且環環相扣。

特區政府經過不斷努力，以及社會各界的持續參與，已初步完成了《城市規劃法》草案及配套法規的構思內容（詳情參閱文本第三章）。主要包括以下內容：

1. 明確城市規劃的定義、原則、目的、種類和等級，建立起土地使用及利用的制度，並設立持續跟進及技術評估的機制，以落實城市發展政策的長期目標。城市規劃包括總體規劃及詳細規劃兩種，兩者皆為法定規劃，而總體規劃的等級優於詳細規劃。

總體規劃旨在整體制定城市的空間結構，配合社會經濟、民生及可持續發展的需要，制定城市有關文化遺產保護、旅遊及產業發展、居住和商業等方面的策略性功能分區，同時制定土地分類、使用及開發的規定。

詳細規劃須根據總體規劃的規定，詳細訂定規劃區內的土地用途及開發強

度、交通路網、公共基礎設施、公用設備、公共空間等規劃，亦會設定各類城市設計指引及開發指標，如樓宇高度、覆蓋率和容積率等。

2. 對城市規劃草案的編制、意見收集、公眾參與、規劃的核准與公佈，以及檢討與修改等程序作出規定，並界定了規劃的職權實體、操作流程與程序制度。

城市規劃草案的編制由有權限的公共行政部門負責，並由具相關專業及經驗的城市規劃師協調。規劃編制和修改的過程中，設立公眾參與的機制，並收集可能因實施規劃而受影響的業權人及其他利害關係人所表達的意見。同時，爲了達致民意專業兩結合，讓專業界及社會有更深入參與，建議成立專門諮詢機構，即城市規劃委員會，以便就城市規劃的重大課題進行討論並向政府提交意見，作爲政府核准城市規劃的參考。最後，城市規劃必須由行政長官核准及公佈於《澳門特別行政區公報》才產生效力。

基於保障城市規劃的穩定性及延續性，經核准公佈後的城市規劃不得隨時任意修改，除非基於後來出現的公共利益，或是社會及經濟發展前景出現轉變時，且經法定程序檢討後認爲有修改必要時，才可修改。另一方面，爲讓城市規劃能配合社會發展進程，總體規劃須自生效後五年進行檢討，而詳細規劃則可於生效後五年視實際情況進行檢討，藉此探討有否作出修改的必要。

3. 透過土地使用及利用制度的建立，規定了土地的分類及定性，以確切落實城市規劃所訂定的發展目標與願景。土地分類的目的，是爲了訂定土地的基本用途，建議分爲都市性土地、可都市化土地，以及不可都市化土地。至於土地定性方面，則依據土地可進行或發展的主要活動及開發強度予以劃分，如分爲住宅用地、商業用地、公園綠地等等。
4. 實施城市規劃時，如需因應路網、廣場、公園或其他公共地方的建設等公共利益爲理由時，政府可依法律的規定徵收私人土地及建築物。
5. 關於處罰和對私人權利保障方面，若違反《城市規劃法》之規定會構成行政違法行爲，政府會依法對違法者科處罰款。另一方面，爲了保障私人權利，因規劃的實施而權利受到損害者，可享有提出司法訴訟及向檢察院、廉政公

署檢舉之一般權利保障。

6. 對私人權利的保障方面，清晰界定了私人權利因實施城市規劃而受損害時可獲得賠償的情況：因第一次公佈實施城市規劃，或因修改城市規劃而導致私人權利受損害時，尤其令到已獲批准且生效中的工程准照失效或條件變更時，並且在規定的有效時間內，業權人有獲賠償之權利。
7. 為顧及實際情況，做好《城市規劃法》實施後的過渡與銜接，規定了法案生效時，所有現行的城市規劃繼續有效，直至政府明確表示相關規劃被廢止為止。

最後，特區政府歡迎廣大居民能對《城市規劃法》草案及配套法規構思諮詢文本積極發表意見，促進更多良性討論與思考。為保證《城市規劃法》的可操作性以及發揮其監管作用，在聽取居民的意見後，特區政府會制定好相關的補充性行政法規以及規劃的標準與準則，逐步構建澳門的城市規劃體系。

《城市規劃法》草案及配套法規構思由 2012 年 4 月 25 日至 2012 年 6 月 8 日進行為期 45 日的公眾諮詢，市民可透過以下方式將意見送交土地工務運輸局：

郵寄：澳門馬交石炮台馬路 33 號。

傳真：(853) 2834 0019

電郵：plano@dssopt.gov.mo

歡迎在土地工務運輸局城市規劃資訊網 <http://urbanplanning.dssopt.gov.mo> 下載諮詢文本及相關參考資料。如有任何疑問，可致電 (853) 2872 2488 查詢。

## 二、澳門城市規劃體系構思

圖 1：澳門城市規劃體系圖

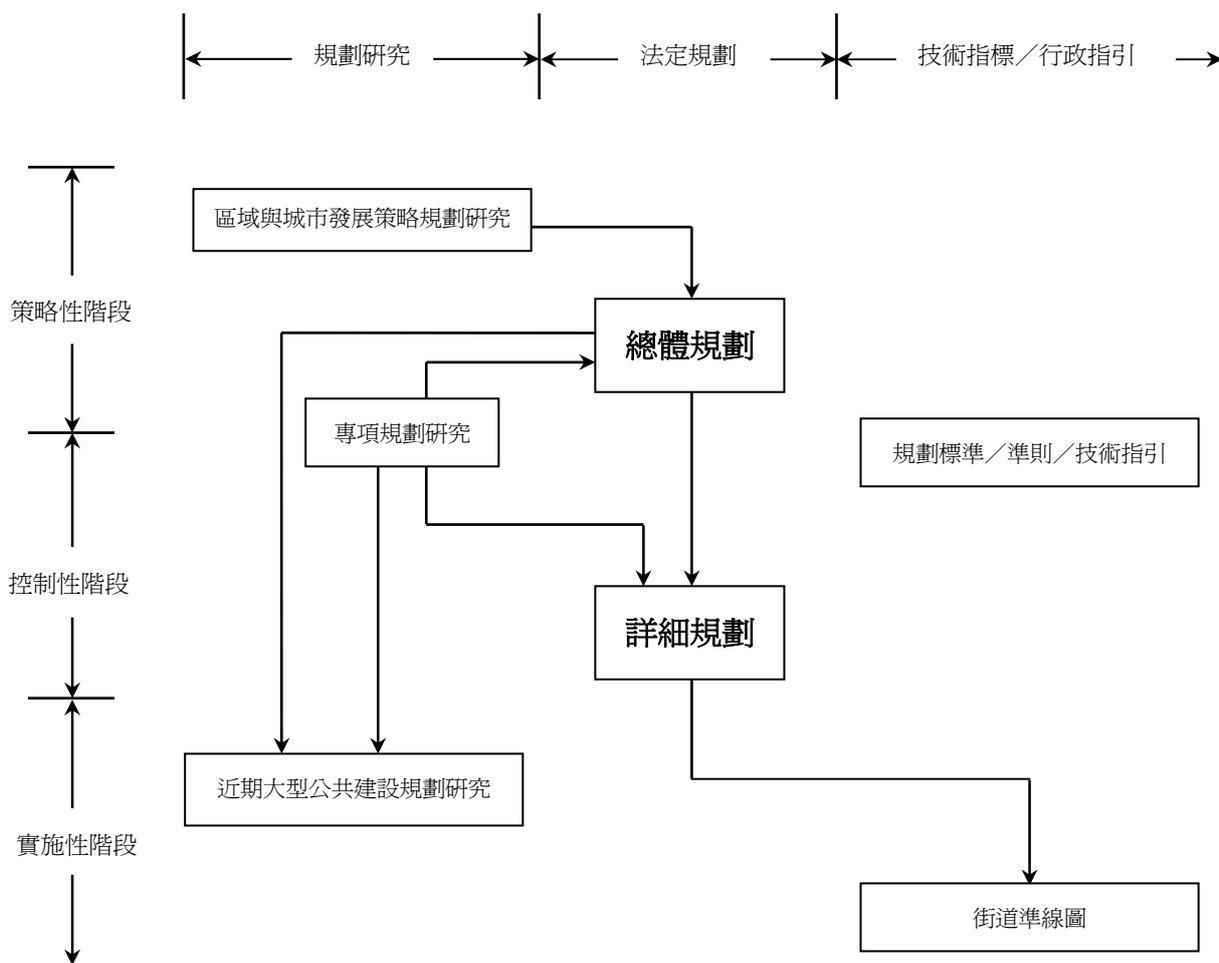


圖 2：總體規劃編制程序

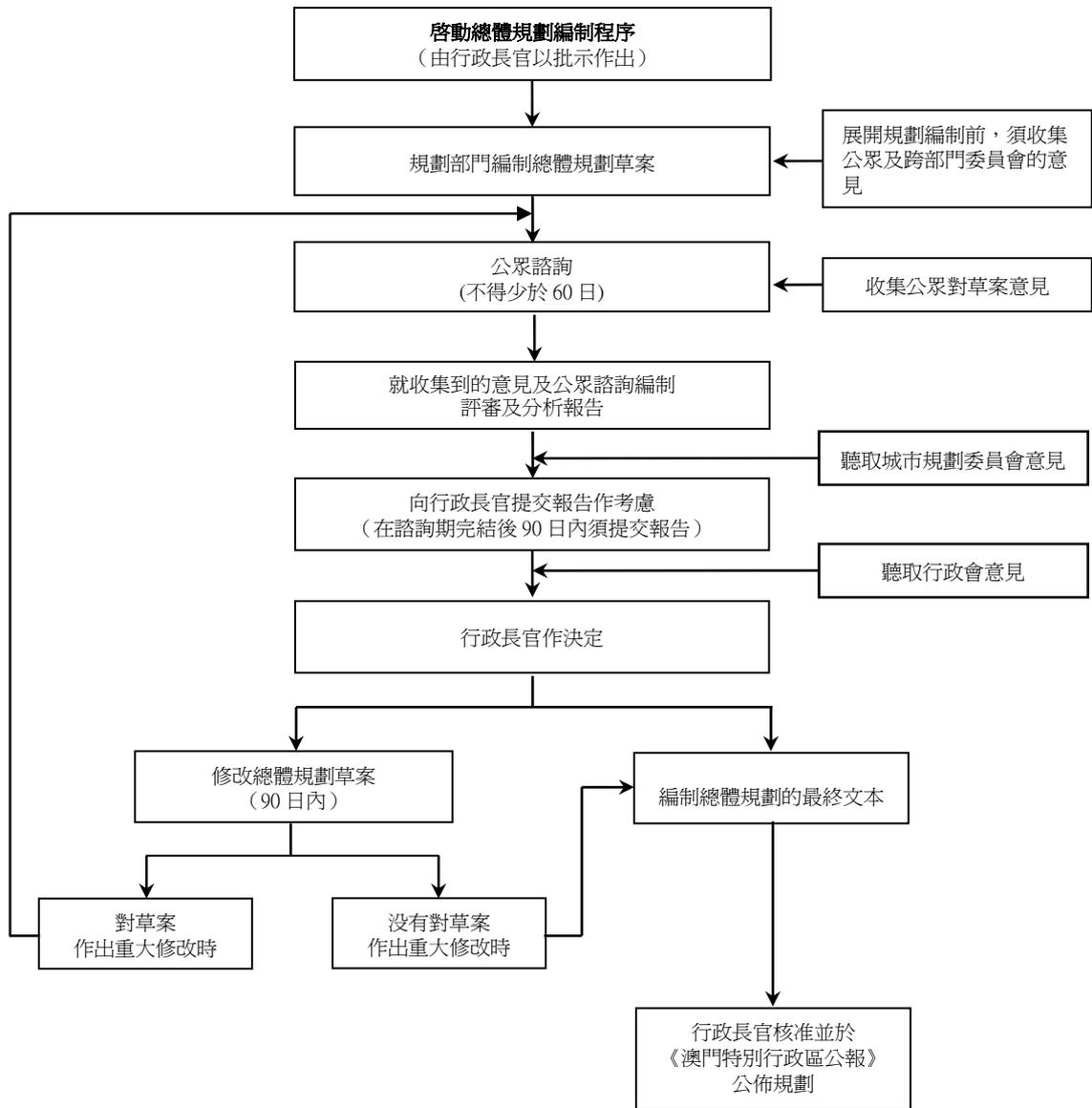


圖 3：詳細規劃編制程序

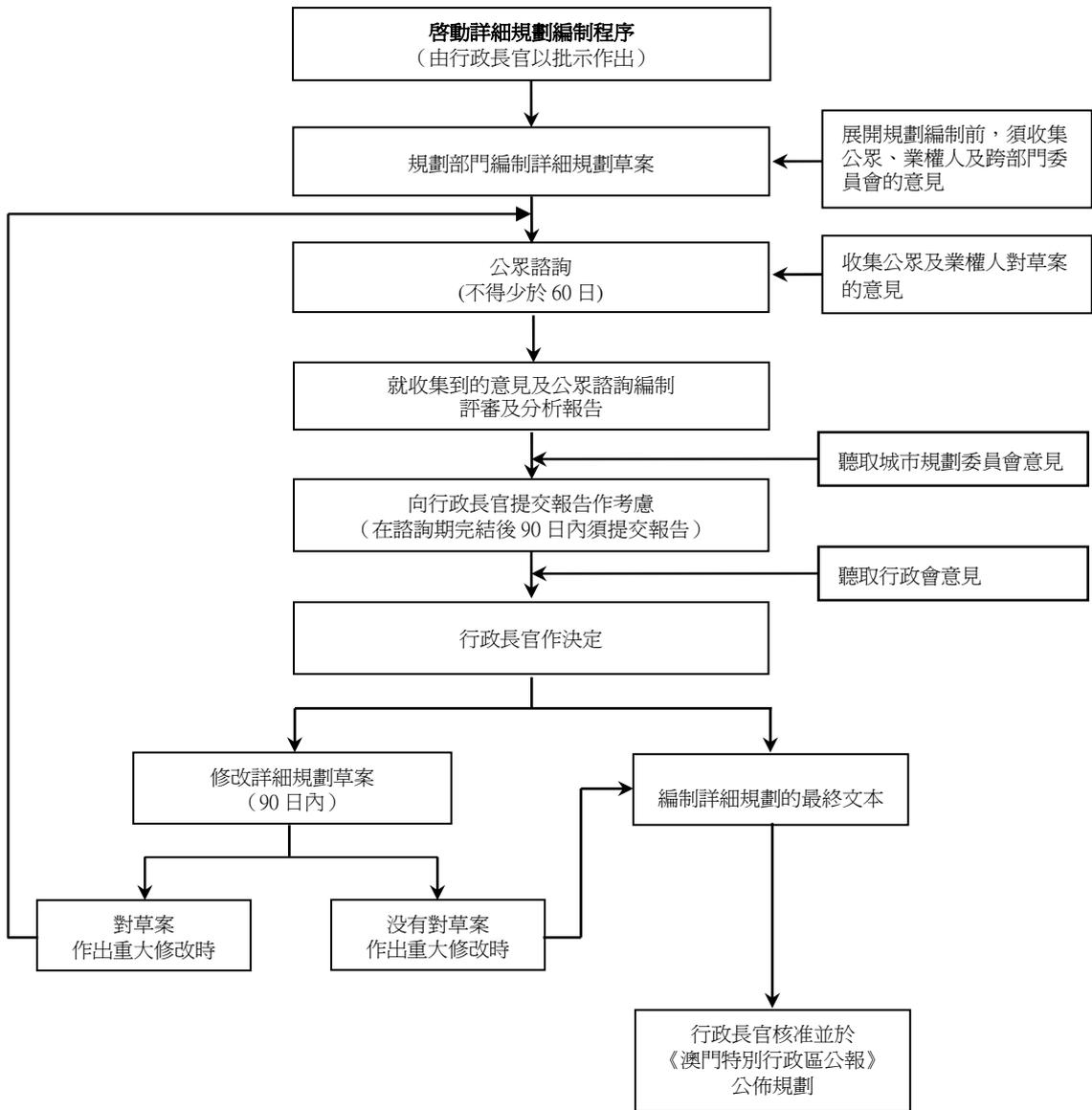


圖 4：總體規劃檢討及修改程序

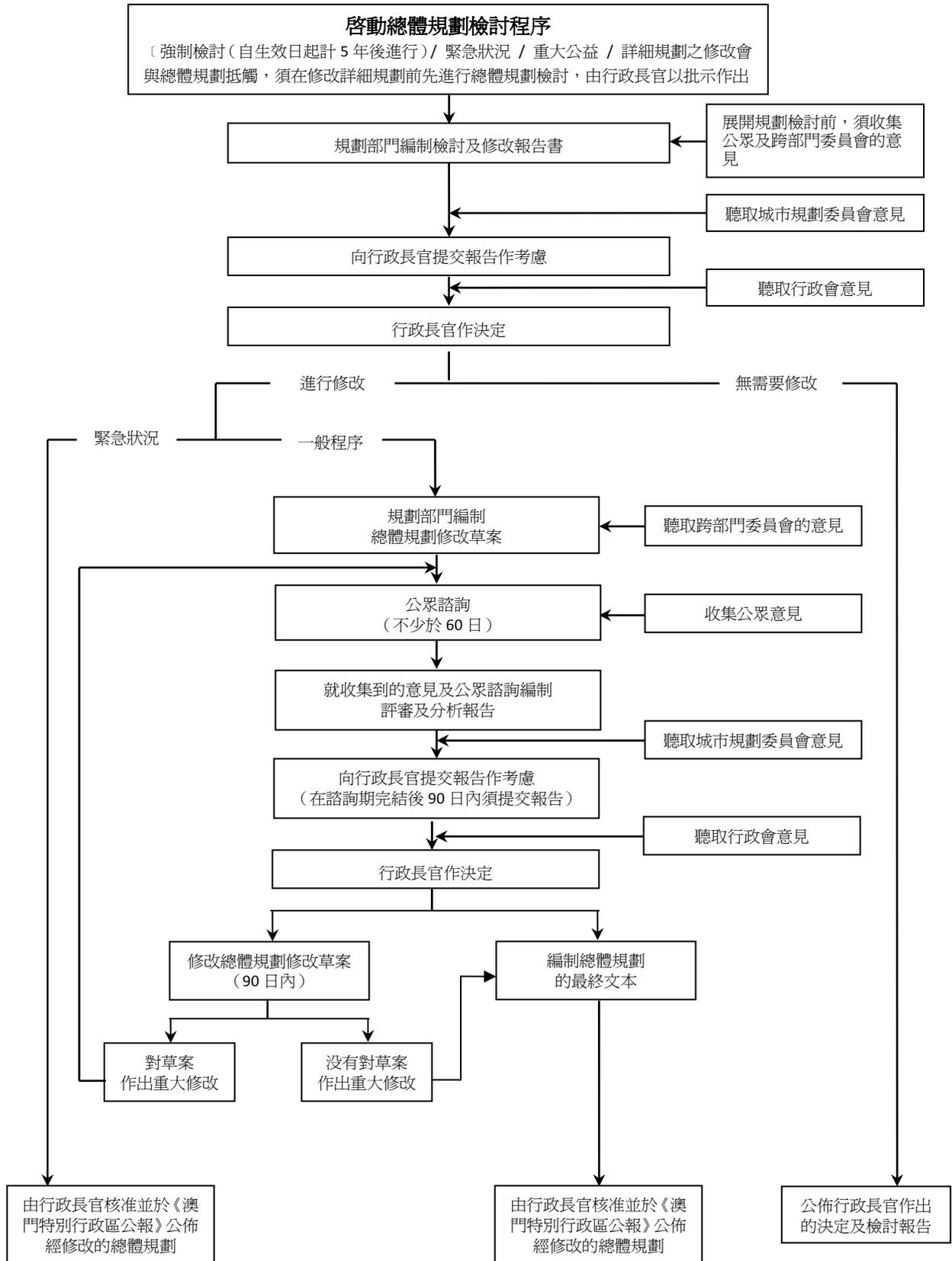


圖 5：詳細規劃檢討及修改程序

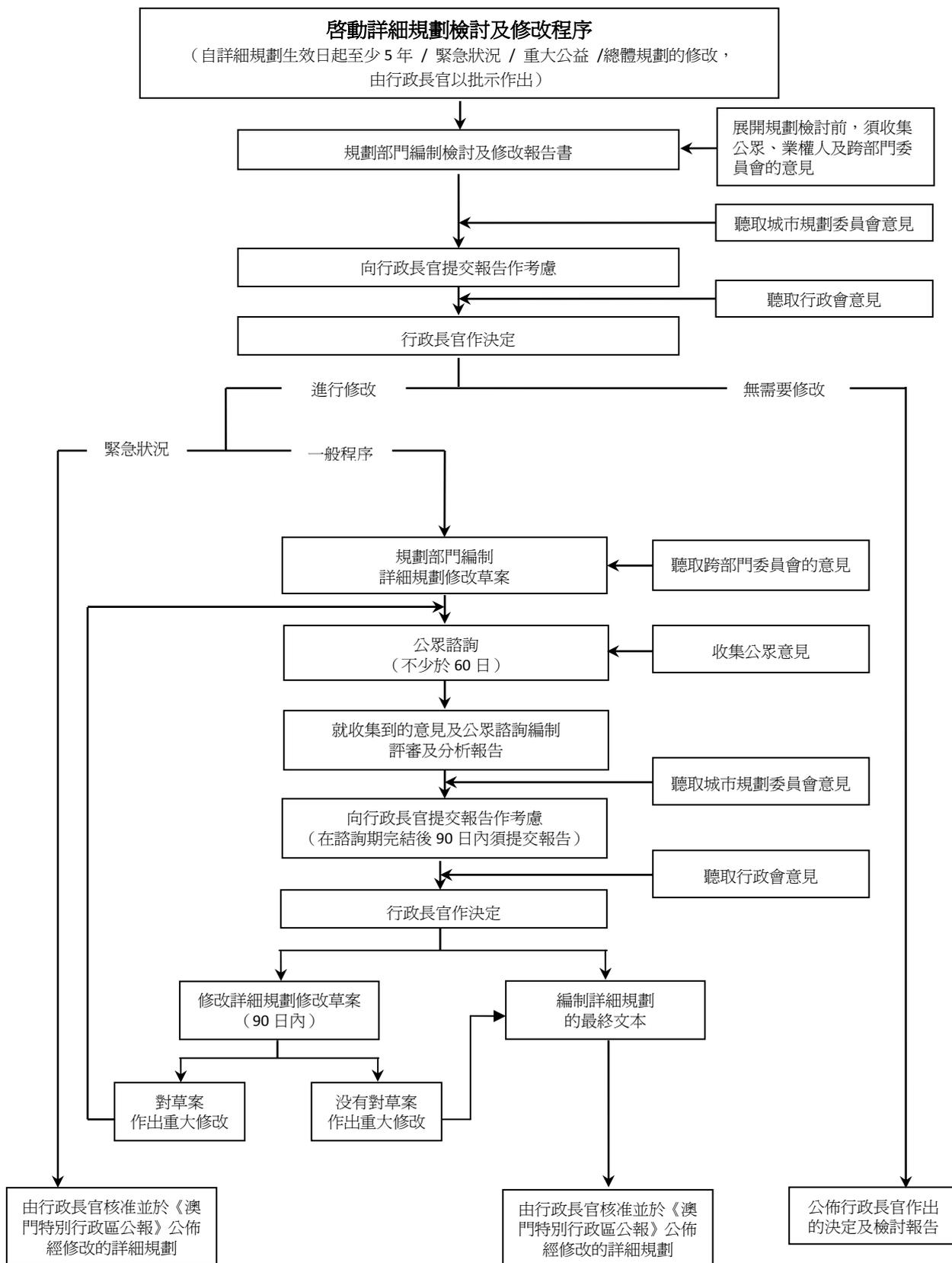


圖 6：總體規劃的簡易修改程序

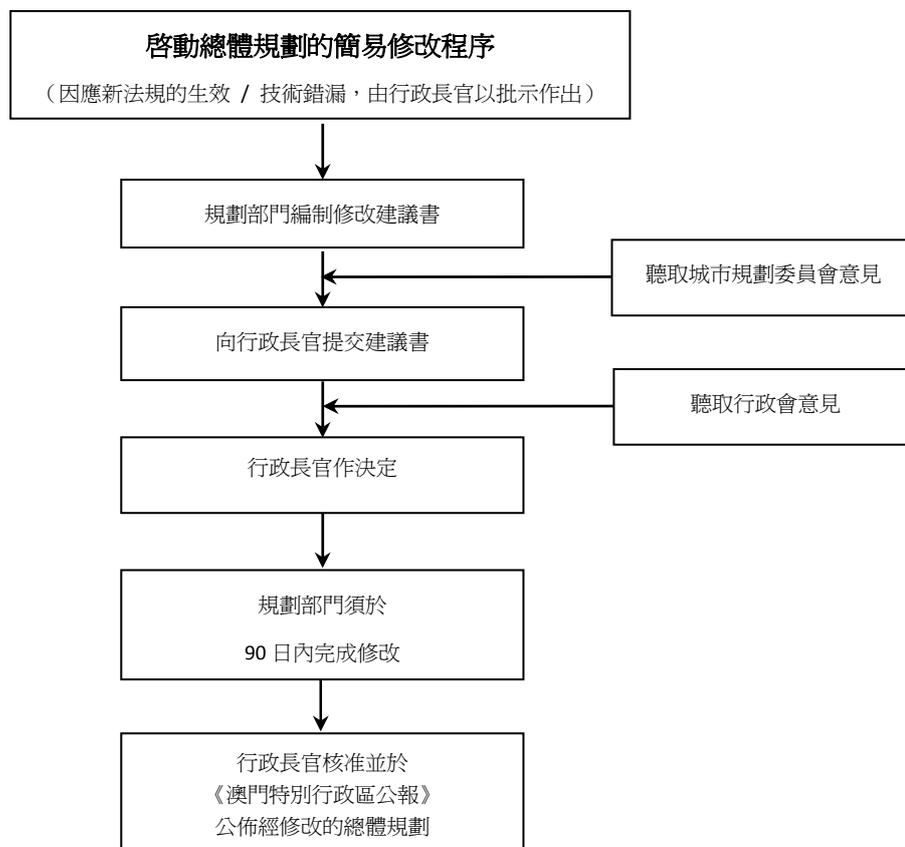
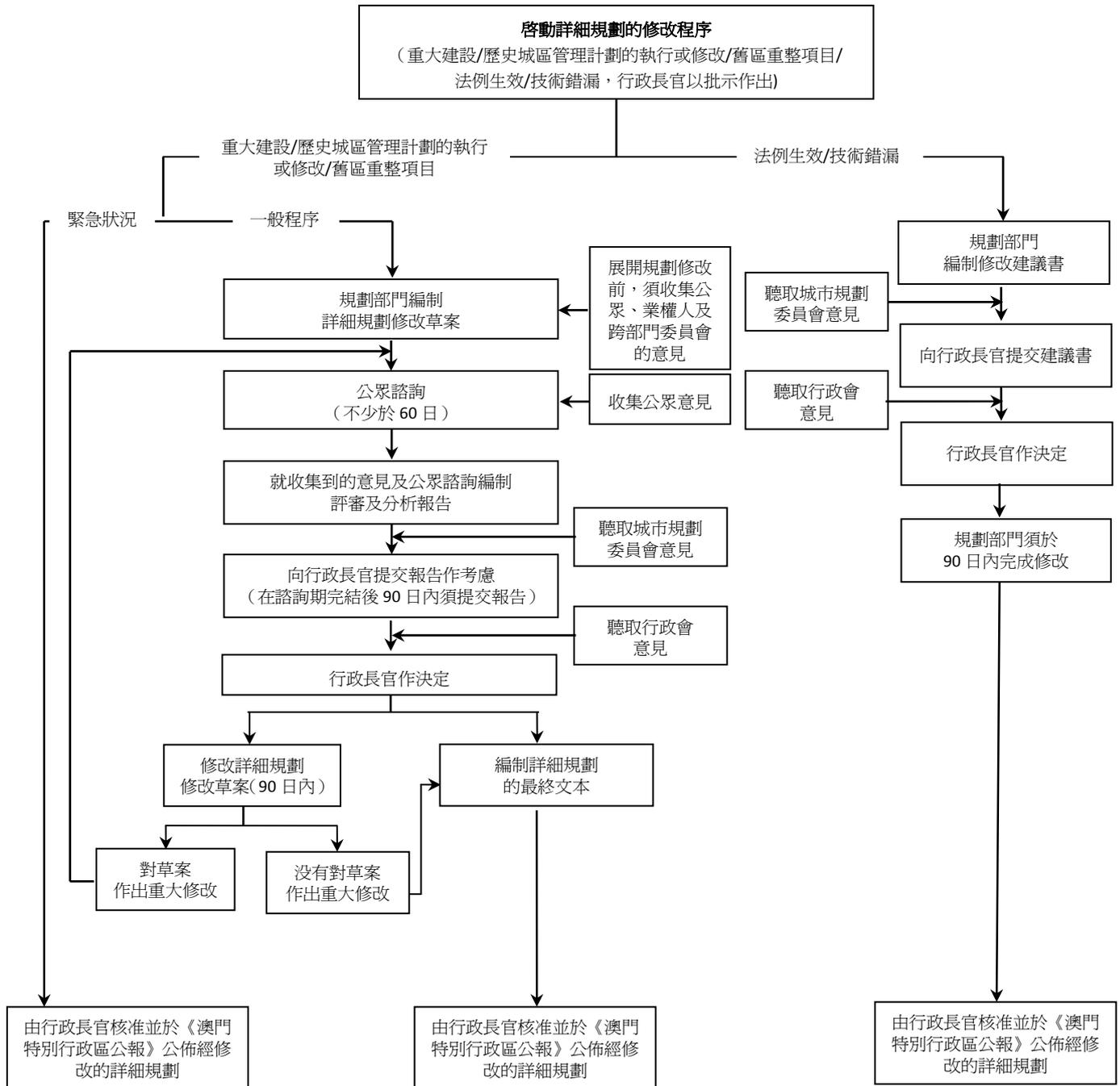


圖 7：詳細規劃的修改程序



### 三、《城市規劃法》草案及配套法規構思介紹

#### 第一章：一般規定

本章主要就立法目的以及其適用之範圍作出界定，並對城市規劃主要詞語作出了定義，以及提出了城市規劃須遵循的原則。

《城市規劃法》的立法目的，旨在建立制度化的城市規劃體系，將城市規劃的整個程序法制化及透明化，依法規範城市建設活動，依法公開相關資訊，藉以逐步改善人居環境，提升居民生活質素，促進土地資源有效管理與利用，落實城市發展的長期目標，促進城市的可持續發展。

#### 1. 標的及範圍

- 《城市規劃法》是為訂定澳門特別行政區關於城市規劃的法律制度。
- 《城市規劃法》的適用範圍，包括城市規劃的編制、核准、檢討及修改。

#### 2. 詞語定義

為適用《城市規劃法》的規定，下列詞語的定義為：

- 城市規劃：透過一系列程序進行城市空間的整治，對土地使用和利用以及空間結構作出部署，以落實城市發展政策的長期目標；
- 總體規劃：制定澳門特別行政區整體的空間佈局，設定土地分類及定性，並對大型公共建設項目及公共基礎設施作出整體佈局的城市規劃；
- 詳細規劃：根據總體規劃的規定，就特定地區的土地用途及使用強度、公共建設項目，以及公共基礎設施的佈局作出詳細規定的城市規劃；
- 都市性土地：確認為可都市化及可建設的土地，包括已都市化或根據總體規劃將有序地被都市化的土地；

- 可都市化土地：被總體規劃分類為都市性土地，但仍未被都市化；
- 不可都市化土地：具自然資源的土地，考慮到其景觀、考古、歷史或文化，或維護動物、植物及生態平衡的價值，因此不能被都市化。

### 3. 城市規劃的目的

- 提高居民生活質素；
- 促進城市的和諧及可持續發展；
- 促進不動產類文化遺產的保護，並活化其周邊區域；
- 促進改善居住環境；
- 加強土地的系統化管理，以及促進土地資源的合理利用；
- 促進大自然保育及維護生態環境平衡。

### 4. 城市規劃應遵循的原則

- 公共利益保障原則：在訂定及執行城市規劃時，須確保公共利益優於任何私人利益；
- 公共利益平衡原則：因應社會經濟的可持續發展策略，確保在訂定及執行城市規劃時所涉及的各種公共利益得到權衡及協調；
- 可持續發展原則：促進社會、文化、經濟，以及環境的協調和平衡發展，確保經適當整治及規劃的土地及空間能留傳後代；
- 保護環境原則：推動對環境、大自然、生態平衡的保護及維護，並促進環境的可持續發展；
- 透明及促進公眾參與原則：促進與城市規劃相關的資訊得到適當的推廣，以及利害關係人及公眾在城市規劃的編制和修改程序中的參與；
- 法律安定性原則：保障利害關係人的權利，確保現行法律及規章制度的穩定性及其得到遵守，並尊重有效設立的法律狀況；
- 公開原則：確保城市規劃的推廣及在《澳門特別行政區公報》公佈。

## 第二章：城市規劃的體系

本章規定了城市規劃的種類與等級，以及說明其相互之從屬關係與目的。

### 1. 城市規劃的種類與等級

- 城市規劃的體系既要體現其完整性，亦要因應本澳實際情況。建議澳門的城市規劃分為總體規劃與詳細規劃兩個等級。
- 總體規劃優於詳細規劃，因此，詳細規劃的內容不可違反總體規劃。兩者無論對私人或公共行政部門均具有法律約束力。

上述兩種城市規劃具有法定效力，而政府在進行城市規劃工作時，亦會按需要展開相關範疇的專項研究，作為城市規劃的技術參考。

### 2. 總體規劃的目的

總體規劃依據澳門的區域及城市定位，制定整體性的空間發展策略，屬策略性質的規劃；就澳門特別行政區的整體範圍，總體規劃的目的尤其包括：

- 根據區域與城市發展策略研究所訂定的社會經濟可持續發展方針及指引，基於澳門特別行政區本身身份及其在區域上的定位，就城市規劃事宜制定策略性的方向、方案及實施的優先次序；
- 訂定整體空間結構，並對公共基礎設施及公用設備作出部署；
- 制定預防及減低災害風險的系統；
- 制定策略性功能分區，尤其包括文化遺產保護區，以及制定旅遊、產業、商住、貿易及服務行業的分區；
- 訂定土地分類及定性，並對土地利用訂定一般規定；
- 作為編制詳細規劃的依據。

### 3. 詳細規劃的目的

詳細規劃須依據總體規劃的內容，設定規劃區內各項土地開發指標及設計指引，作為城市建設開發的具體依據，屬於實施性質的規劃。依據總體規劃的規定，就所劃定的詳細規劃分區，詳細規劃的目的尤其包括：

- 詳細訂定及規範土地的使用和利用以及各類公共基礎設施的佈局，尤其指教育、醫療及保安設施的配置，以及電訊系統、供電系統、自來水處理、供應及收集系統、存放和處理固體廢棄物系統的佈局；
- 制定各類建築條件及城市設計指引，尤其包括覆蓋率和容積率，以及樓宇高度；
- 配合文化遺產政策，對具獨特公共利益價值的資源制定保護措施；
- 配合推動舊區重整政策，重新進行土地定性以及闡明建築物重建或活化工作。

### 4. 說明理由與法律約束性

城市規劃應明確清楚地說明就規劃內容當中的各種規定及禁止的理由。城市規劃對公共實體及私人均具有約束力。

## 第三章：城市規劃的程序制度

本章對城市規劃的編制、檢討、修改、核准、公佈、公眾參與以及評估的程序作出了詳細規定，並提出了政府跨部門委員會及城市規劃委員會的相關規定。

### 1. 編制

編制是指政府組織開展規劃工作的程序，包括在制定規劃草案前，對規劃區內的現況問題進行調查、資料搜集與研究，以及意見收集，作為制定規劃草案的基礎。之後按照《城市規劃法》規定的城市規劃文本內容，撰寫文字說明與繪製有關規劃圖，以及準備其它相關資料，最後編制成一份規劃草案。

因應城市規劃的編制涉及多個相關專業範疇，為確保草案內容與之協調整合，有以下規定：

- 由有權限的公共行政部門負責城市規劃草案的編制；
- 城市規劃編制應由具有至少五年專業工作經驗的城市規劃師協調；
- 負責城市規劃編制的技術員，須根據適用的法例及規範進行編制工作，澄清關於理解有關規劃內容的疑問，提供所需的一切補充資料，以及簽署必需的文件；
- 基於謀求公共利益，所有公共行政部門及實體在參與城市規劃事宜時，均有協調的義務。在城市規劃的編制、檢討及修改時，須確認及考慮各範圍內相應範疇既有或編制中的規劃或草案，以確保城市規劃的相容性；
- 為達到城市規劃的基本目的，土地工務運輸局、文化局、民政總署、房屋局、交通事務局、環境保護局以及其它主要職責在建設、衛生、教育、經濟及保安等範疇的公共部門及實體均需彼此合作。

## 2. 檢討

檢討是指為保障城市規劃能配合社會經濟發展的步伐，每隔一段時期、緊急情況或法定的特殊情況出現時，全面檢視規劃內容有否不合時宜之處的程序。有以下規定：

- 經公佈的城市規劃不得隨時任意修改，但不影響基於嗣後出現的公共利益而作出檢討，尤其因社會及經濟發展前景的轉變為理由時；
- 總體規劃須於其生效之日起計五年後作出檢討；
- 詳細規劃可於其生效之日起計五年後作出檢討，以及配合總體規劃的修改，詳細規劃必須作出檢討；
- 除上述規定外，尤其遇有下列情況者，有權限的公共行政部門應視實際情況盡快對城市規劃作出檢討：
  - 1) 因戰爭、恐怖襲擊、自然災害、重大疫症或其他不可抗力而導致有緊急需要時；

- 2) 為避免出現重大災害而導致有緊急需要時；
- 3) 有其他重大公共利益的需要時。

### 3. 修改

修改是指當檢討後認為有需要時，或基於特殊緊急情況，以及社會及經濟環境出現改變等情況時，允許修改城市規劃。否則經公佈的城市規劃是不得輕易作出修改，以保障其延續性與穩定性。相關規定如下：

#### ● 總體規劃的修改

- 1) 在總體規劃檢討階段完成後，有權限的公共行政部門可根據《城市規劃法》及補充法規的規定開展修改的工作程序。
- 2) 除因戰爭、恐怖襲擊、自然災害、重大疫症或其他不可抗力而導致的修改，或因避免出現重大災害而導致的修改外，總體規劃的修改須進行公開諮詢及聽取城市規劃委員會的意見。
- 3) 為配合總體規劃的修改，須檢討詳細規劃。
- 4) 經修改的總體規劃由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示核准。

#### ● 詳細規劃的修改

- 1) 僅在下列的情況，方可修改詳細規劃：
  - a. 因執行大型公共建設項目而對規劃區的土地用途及其佈局造成較大影響；
  - b. 因需要執行或修改澳門歷史城區的管理計劃而需要作出修改；
  - c. 為實施舊區重整項目而需要作出修改；
  - d. 檢討程序結束後，經聽取城市規劃委員會的意見，政府決定作出修改。
- 2) 如詳細規劃的修改抵觸總體規劃，於其獲核准前，應先依城市規劃法

及補充法規的規定，檢討及修改總體規劃；

- 3) 除因戰爭、恐怖襲擊、自然災害、重大疫症或其他不可抗力而導致的修改，或因避免出現重大災害而導致的修改外，詳細規劃的修改亦須進行公開諮詢及聽取城市規劃委員會的意見；
- 4) 經修改的詳細規劃由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示核准。

#### ● 簡易修改

若發現已生效的城市規劃有技術性的錯漏，而且僅屬輕微調整的技術性修改時，例如基於地籍資料、比例轉換、規劃規定與圖則不協調等情況而須進行更正，可適用簡易修改程序。另外，基於已生效的法律或行政法規而對城市規劃作出修改，亦可適用簡易修改程序。

#### 4. 收集意見

- 為展開總體規劃的編制、檢討及修改，有權限的公共行政部門應收集公眾表達的意見；
- 為展開詳細規劃的編制、檢討及修改，有權限的公共行政部門應收集公眾以及可能因執行規劃而受影響的業權人及其他利害關係人表達的意見；
- 為聽取業權人及其他利害關係人的意見，須透過公告刊登《澳門特別行政區公報》，以及刊登在最少兩份本地報章上，分別一份為中文而另一份為葡文，同時將有關公告張貼於常貼告示處，以便業權人及其他利害關係人於合理的期間內表達意見。

#### 5. 政府跨部門委員會

為加強政府部門之間就城市規劃工作上的協調，須成立跨部門委員會，對城市規劃的編制、檢討、修改及實施成效的評估工作提供意見，委員會由城市規劃相關職責的公共部門的代表所組成，委員須在工作完成時向委員會提交意見書。

## 6. 公眾參與及公開諮詢

- 城市規劃必須保障市民參與的權利。政府應設立機制，以推動公眾參與城市規劃的編制及修改工作。在規劃過程中可透過公開諮詢、展示、工作坊、公眾論壇或其他適當方式，向公眾解釋規劃內容並收集意見，以期達成社會共識；
- 在城市規劃草案完成後，並於其獲核准前，有權限的公共行政部門應開展推廣、展示及公開諮詢，以便向公眾解釋有關草案內容，並聽取公眾所提出的意見；
- 公開諮詢的內容不包括涉及依法保密的內容；
- 城市規劃草案進行公開諮詢時，須將有關事項以公告刊登於《澳門特別行政區公報》，以及至少刊登於兩份本地報章，一份為中文另一份為葡文，尤其應包括以下內容：
  - 1) 公眾查閱城市規劃草案內容，以及可提出建議、批評及澄清要求的地點；
  - 2) 公眾提出建議、批評及澄清要求時可採用的方法及形式；
  - 3) 公開諮詢的期限；
- 城市規劃的推廣、展示及公開諮詢須至少提前十五日作出公告，且公開諮詢期不得少於六十日。

## 7. 城市規劃委員會

城市規劃涉及多個範疇，例如建築、文化、景觀、生態、交通，以及工程等，為讓專業界及社會有更深入參與，建議成立作為諮詢機構的城市規劃委員會，就城市規劃的重大課題進行討論，並向政府提供意見，以作為核准城市規劃的依據。具體的規定包括：

- 在城市規劃的編制、檢討及修改程序中，於其獲核准前，須先聽取城市規劃委員會的意見；
- 委員應包括公共行政當局代表、城市規劃及相關專業範疇的學者、專家及

獲公認為傑出的人士，任期為兩年，可以同等任期續期一次；

- 收集和分析社會各界對城市規劃的編制、檢討及修改，以及實施的意見，並向特區政府提出有關意見，尤其針對下列事宜：
  - 1) 區域和澳門特別行政區的發展策略研究；
  - 2) 總體規劃、詳細規劃的草案；
  - 3) 重大公共建設項目的規劃選址；
  - 4) 對城市規劃、文化遺產保護、城市景觀，以及生態環境保護的影響，尤其針對未編制及未公佈詳細規劃的土地批給、已批出但未利用土地的用途更改，以及土地利用的更改；
  - 5) 城市規劃方面的法律和法規草案；
  - 6) 城市規劃技術規定及標準。
- 委員會可設立專責小組，負責對屬委員會職權範圍的專題，尤其是城市發展策略、城市規劃的編制與實施、公眾參與、建築與環境、城市規劃技術規定及標準等方面進行研究及跟進，並編制建議及報告，呈交委員會大會討論；
- 委員會及專責小組實行迴避制度，出現引致委員會委員或專責小組成員須迴避之事由時，該委員或成員應立即將有關情況告知主席或召集人以申請迴避；
- 委員會可從澳門特別行政區以外地區邀請在城市規劃、文物保育、環境生態保護、交通運輸、建築工程、水文地理方面的資深專家擔任顧問，就城市規劃建設中的重大問題提供諮詢意見；
- 有權限的公共行政部門負責向委員會提供行政及技術上的補充支援。

## 8. 決定，核准，公佈

城市規劃草案經推廣、展示及公開諮詢後，有權限的公共行政部門應根據諮詢結果進行下列工作：

- 修改經推廣、展示及公開諮詢的城市規劃草案；
- 編制有關城市規劃草案的最終文本。

由於總體規劃與詳細規劃均為法定規劃，行政長官須對其草案作出決定及批示核准，並刊登於《澳門特別行政區公報》後方產生法律效力。

自推廣、展示及公開諮詢結束日起計九十日內，有權限的公共行政部門須就業權人及倘有的其他利害關係人，以及公開諮詢的意見，編制一份報告，以提交行政長官考慮及作出決定。

行政長官對城市規劃草案作出決定前，須考慮報告中業權人、其他利害關係人，以及公開諮詢所收集到的意見及建議，並須徵詢城市規劃委員會及行政會的意見。

行政長官若決定對規劃草案作出修改，有權限的公共行政部門須於九十日內修改規劃草案。如屬重大修改，須聽取業權人及倘有之其他利害關係人的意見，以及重新進行推廣、展示及公開諮詢。

## 9. 跟進及評估

為保障城市規劃的有效實施，政府須設立有效的跟進及評估機制，以在過程中適時檢討及評估，讓城市規劃的過程及成效得以被有效監督及不斷完善，有以下規定：

- 跨部門委員會負責持續跟進及評估城市規劃的適用及實施情況。
- 跟進及評估時，須採取適當的措施，包括：
  - 1) 收集及整理統計、技術及科學性質的重要資料。
  - 2) 就城市規劃的內容，諮詢其它具相關職權的公共行政部門，而相關部門須適時提供必要的資料。
  - 3) 收集公眾、學術及科學界的意見。
  - 4) 依據所收集到的資料及意見編制一份定期評估報告，說明城市規劃的執行及實施的總結。
- 評估報告須以適當方式向公眾公佈。

## 第四章：土地使用及利用制度

本章主要建立了城市規劃的土地分類及定性的制度，並規定土地的使用及利用應遵守《城市規劃法》規定的一般原則及規定。

隨著本澳社會與經濟的持續發展，考慮到新興產業的出現，以及市民對生活品質的提升，以及對發展訴求的多元化，有必要明確訂定符合實際需要的土地使用和利用的制度，有以下建議：

根據土地的分類及定性，由總體規劃制定土地使用及利用的制度，包括：

- 土地的分類是基於土地的性質和特點作出區分，並考慮到與本澳相關法律法規的銜接，建議分為：都市性土地、可都市化土地，以及不可都市化土地三類；
- 土地的定性是指以上述分類為基礎，依據土地可進行或發展的主要活動來設定土地的一般使用規定，以訂定其用途及可建造性，例如住宅用地、商業用地、產業用地、公園綠地、公共設施用地等等；
- 土地定性的詳細規定由補充性行政法規訂定。

## 第五章：預防措施

本章主要對預防措施的目的與內容、何種情況下可制定、時限，以及其法律約束力等作出了規範。在制定預防措施前，必須論證其必要性及評估各方面的利弊，並指出如不制定可能引致的後果及影響。

### 1. 目的及內容

爲了避免規劃範圍內現存條件被變更，而可能危及城市規劃的編制或修改工作，有權限的公共行政部門可制定預防措施予以保護。預防措施可包括禁止、限制或須遵守具約束力的意見的以下作業：

- 建築物的擴建、改建或重建工程，但對於僅取決於預先通知程序的工程除外；
- 土地重整的工作；

- 現有建築物的拆除。

預防措施僅限於為達到目的所必需的行動，該等行動應符合相關規劃的目的。並且，預防措施不適用於其生效前已獲得有效批准的作業，但如該等作業對相關規劃的實施造成嚴重及不可逆轉的影響時，則仍可實施預防措施。

## 2. 範圍

僅在預計或恐防規劃區內現存條件的改變對社會的損害大於採取預防措施所造成的損害時，方可制定預防措施。

制定預防措施時，應論證其必要性，並且明確列出有關的依據，並闡明其在經濟、技術、社會、文化，以及環境等方面的利弊。並且，制定預防措施的法規，應列明未來規劃中的哪些規定的實施將會因不制定預防措施而受到阻礙。

## 3. 時限

預防措施的有效期，由行政長官作出批示決定，不可超過一年，如有需要時，亦不可延長超過一年。與此同時，在城市規劃編制、檢討或修改過程中，如認為維持預防措施已屬非必要，應全部或部分廢止。預防措施在下列情況失效：

- 被廢止；
- 有效期限屆滿時；
- 當需要制定預防措施的城市規劃生效時；
- 對已認定的公共利益的特殊情況的保障失去重要性。

## 第六章：房地產的徵收

為有效執行詳細規劃，可徵收屬私有財產的房地產，以滿足公共需求，例如用作興建公共基礎設施和公用設備。在城市規劃法中應規範下列徵收方式：

## 1. 由政府以公用為理由作出的徵收

在與制定公用徵收制度的第 12/92/M 號法律第五條相符合的情況下，政府尤其可以為開通、擴闊或調整路網、廣場、公園或其他公共地方所需，而徵收相鄰土地。

## 2. 由房地產所有人要求政府作出的徵收

參照第 12/92/M 號法律第四條第二款，為執行詳細規劃而需徵收房地產的某一部分時，在下列情況下，房地產的所有人可向政府提出申請，要求政府整體徵收其房地產：

- 倘若經過徵收後，剩下的部份不能按照比例地帶來原本整個房地產能夠提供的用處；
- 倘若經過徵收後，被徵收者對剩餘部份所確保的用處失去經濟利益。

## 3. 由政府作出的局部徵收

參照第 12/92/M 號法律第五條，除上述的整體徵收外，政府亦可局部徵收必需的面積，來執行有關的詳細規劃。

根據《澳門特別行政區基本法》第六條及第一百零三條，“澳門特別行政區以法律保護私有財產權”以及“澳門特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。”而且“徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。”

因此，在執行詳細規劃時，政府只能以公用理由為依據徵收私人房地產。而且根據適用法例所規定，政府必須盡最大努力與被徵收者在損害賠償金額上達成協議，而透過司法途徑方式解決紛爭僅為最後採取的辦法。

徵收的程序、賠償的計算以及其它與徵收有關的事宜，將由之前提及的八月十七日第 12/92/M 號法律和十月二十日第 43/97/M 號法令的規定規範。

## **第七章：無效制度**

如第二章提及的城市規劃種類和等級，將來會制定一個法定總體規劃以及一系列的法定詳細規劃，而總體規劃的等級優於詳細規劃。

因此，總體規劃的規定必須與詳細規劃的規定互相協調。換言之，為保障整個城市規劃體系的嚴謹性及效力不受到嚴重的破壞，不同規劃中的規定不能互相衝突，相反地，它們必須是相符以及一致的。

基於規劃的等級原則和遵從原則，次一級規劃的內容必須與上一級的規劃相符，這是基於詳細規劃的規定（次一級的規劃）與總體規劃（上一級規劃）相容，是使詳細規劃的規定有效的條件。

### **1. 詳細規劃規定的無效**

根據上述的等級原則和遵從原則，當詳細規劃作出公佈時，任何載於該詳細規劃內的規定倘違反總體規劃的規定，均屬無效。

### **2. 總體規劃和詳細規劃的可撤銷**

倘若違反城市規劃法的規定而進行的城市規劃編制、核准、檢討或修改，將導致城市規劃變成非有效，可按一般規定將其撤銷。

### **3. 保障行政行為效力的穩定性**

為保障基於某個城市規劃而作出的行政行為的效力，該城市規劃稍後之無效宣告或撤銷不影響根據有關規劃而作出的行政行為的效力。

### **4. 行政行為的無效**

行政行為符合其適用的城市規劃和符合已制定的預防措施，是令該行政行為

有效的必要條件。

故此，任何違反城市規劃規定的行政行為均為無效。如下方所列的例子：

- 違反總體規劃或詳細規劃規定的行政行為；
- 對工程准照申請作出違反城市規劃規定的決定的行政行為；
- 不遵守預防措施所設定的禁止、限制或具約束力的意見而對准照申請作決定的行政行為。

## 第八章：處罰制度

### 1. 行政違法行為

若違反城市規劃的規定，在不影響其他法定處罰的情況下，將會構成可科處罰款的行政違法行為，而罰款的金額將根據違法者為自然人或法人來訂定以及按照下列不同的情況來處理：

- 工程的進行、建築物的使用或土地的利用違反城市規劃的規定；
- 違反預防措施預先所設定的禁止或限制。

法人，即使其屬不合規範設立者，及無法律人格的社團，均須對其機關或代表以其名義且為其集體利益而作出將受法律規範的行政違法行為承擔責任。但倘行為人是違抗有權者的明示命令或指示而作出該行為的，則可排除承擔責任。

然而，法人，即使其屬不合規範設立者，及無法律人格的社團的須承擔責任並不代表排除有關行為人的個人責任。

關於繳納罰款的責任，若違法者為法人時，其行政管理機關成員或以任何其他方式代表該法人的人，如被判定須對有關行政違法行為負責，應就罰款的繳納與該法人負連帶責任。

如對無法律人格的社團科處罰款，則該罰款應以該社團的共同財產支付；如無共同財產或共同財產不足，則以各社員或成員的財產以連帶責任方式支付。

## 2. 禁止及拆除工程

即使是已得到有權限的公共行政部門根據《都市建築總章程》發出的准照或批准，在以下情況仍可命令禁止及拆除有關工程，且不影響罰款的科處：

- 當工程是違反總體規劃或詳細規劃的規定而作出；
- 出現工程不遵守預防措施預先所設定的禁止、限制或具約束力的意見的情況；
- 而拆除工程所作的開支應由有關的所有人負責支付。

## 第九章：對私人權利的保障

### 1. 行政相對人的一般保障

在保障私人權利方面，因城市規劃或預防措施而令其權益受到損害的人，應享有對行政相對人的一般保障，以及尤其是：

- 依法提起司法申訴之權，旨在宣告有關規範因其內在缺陷或因編制或核准過程中所作行為無效而導致的瑕疵，而屬違法；
- 行使載於《行政訴訟法典》第三十六條的民眾訴訟之權；
- 行使載於通過《司法組織綱要法》的第 9/1999 號法律的向檢察院檢舉之權；
- 行使載於通過《廉政公署組織法》的第 10/2000 號法律的向廉政公署檢舉之權。

關於對規範作出具普遍約束力的違法性宣告的請求的正當性及期間方面，下列者可隨時請求作出上述宣告：

- 因有關規範實施而受侵害或預料即將受侵害的人；
- 檢察院；
- 廉政公署。

在不妨礙上述情況下，當屬無須透過行政行為或審判行為實施即可立即產生效力之規範，受侵害人可藉由提出效力只限於其個案的違法性宣告而使有關規範拒絕適用於其個案。

另外，如檢察院知悉任何法院已作出三個已轉為確定之裁判，而其內容為基於有關規範違法而拒絕適用該規範者，檢察院必須請求宣告該規範違法。

## 2. 對因城市規劃的首次執行或修改而受到損害的私人而作出的賠償

由於城市規劃的首次執行或修改可能會令私人造成損害，所以必須引入規範“政府賠償受損人的義務”的規定。

因此，在首次執行城市規劃時，政府有義務向因此而受到損害的私人作出賠償，但賠償只會在同時符合下列條件的情況下作出：

- 對土地利用的可能性實行重大限制；
- 規劃的首次執行令有效的建築准照失效或其所載的條件變更，而該准照是在此規劃生效前發出。

此外，當城市規劃需進行修改時，政府亦有義務向因此而受損害的私人作出賠償，有關賠償亦只會在同時符合下列條件的情況下作出：

- 對土地利用的可能性實行重大限制；
- 規劃的修改是在其生效之日起計五年內作出；
- 規劃的修改令有效的建築准照失效或其所載的條件變更，而該准照是在新規劃生效前發出。

尤其當出現以下情況時，因城市規劃的首次執行或修改而造成的損害應視作為可獲賠償的：

- 減低了規劃原先設定的土地可建造性；
- 減少了規劃原先設定的其中一種土地用途或改變規劃原先設定的土地用途；

- 因出現上述兩種情況，而導致之前所作出的費用失去了用處。

賠償金額相當於因城市規劃的首次執行或其修改而對有關土地造成限制之前的土地價值與之後的土地價值的差額，並根據現行規範徵收事宜的法規（八月十七日第 12/92/M 號法律和十月二十日第 43/97/M 號法令）的規定來進行計算。

## **第十章：最後及過渡性規定**

在最後及過渡性規定方面，應強調的是必須確立兩個條款，其一是在城市規劃法生效之日起，現行的城市規劃仍繼續有效，而其有效性是直至它們被明示廢止為止；其二是關於補充法例的規定。

在《城市規劃法》生效之日起，現行的城市規劃將保持繼續有效的原因，是爲了避免在《城市規劃法》生效之日與總體規劃和詳細規劃公佈之日之間的時間出現漏洞。

公佈總體規劃後，若有任何之前已公佈的城市規劃與其不相符，應修改之前的城市規劃而令存在的矛盾消失。

最後，須訂定可適用的補充法例，意指一切在《城市規劃法》未有特別規定的事宜，可根據事宜的性質，補充地適用《都市建築總章程》、《民法典》、《行政程序法典》、《行政訴訟法典》及《行政上之違法行爲之一般制度及程序》的規定。

#### 四、前期研究工作進程

時間	事 項
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 特區政府成立由運輸工務司司長辦公室統籌的跨部門研究小組，就澳門現時的城市規劃體系及其發展進行研究分析。</li> <li>➤ 經過梳理文獻資料、檢視現有法律、收集數據，從法制、體制及機制三方面入手，對本澳現時城市規劃體系的特點進行針對性的研究分析，工作小組從優化城市規劃制度的角度，撰寫了《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索》諮詢文本。</li> <li>➤ 運輸工務司與中國城市規劃學會、澳門城市規劃學會合辦“城市規劃與公共政策研討會”，邀請內地、香港、澳門的城規部門官員、專家學者就城市規劃與公共政策關係、城市規劃的公共政策特徵、現代化與科學化城市規劃體系的發展路向與特點等不同層面發表意見、分享經驗、提出建議。</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 研究小組公布《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索諮詢總結報告》，主要歸納有六點意見：1.建議積極參與區域規劃合作，協調、優化區域發展空間策略與佈局；2.建議加強環保、重視文化遺產保護；3.建議完善法律制度，構建務實運作體系，提高規劃透明度；4.建議整合部門，優化行政體系；5.建議加強專業培訓，倡議設專業資格認可制度；6.建議推動社區規劃師，鼓勵公眾參與。</li> <li>➤ 研究小組循上述六個方面持續開展一系列城規工作，包括：參與區域規劃合作，貫徹落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》；研究城市規劃中公眾諮詢的法定程序及效力；研究城市規劃委員會的性質、職能、組成、運作；展開城市規劃編制體系、總體城市設計研究等。</li> <li>➤ “粵澳城市規劃及發展專責小組”設立後，運輸工務司在此框架下，委託廣東省城市發展研究中心開展“澳門城市規劃編制體系研究”。</li> <li>➤ 運輸工務司透過《建設部與澳門特別行政區運輸工務司合作紀要》框架，委托了中國城市規劃學會組織內地專家開展“澳門總體城市設計研究”，為日後編制城市規劃打下基礎。</li> </ul>

<p><b>2010</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 完成“澳門城市規劃編制體系研究”首階段工作後，特區政府舉行工作坊，邀請本澳專業團體、規劃界人士、民間社團等代表，共同就城市規劃委員會、法定規劃等議題進行探討。</li> <li>➤ 特區政府舉行第二次“澳門城市規劃編制體系研究”工作坊，邀請本澳專業團體、基層社團代表參與，繼續就構建澳門城市規劃體系過程中影響深遠的城市規劃委員會、法定規劃及公眾參與三個重大議題展開討論。</li> <li>➤ 《澳門總體城市設計研究報告》出台，提出建立一個兼顧保護與發展、促進社會和諧的澳門城市公共空間系統的總目標，以特色化發展、整體化引導、綠色化建設作為三個設計原則。</li> <li>➤ 《澳門城市規劃編制體系研究報告》出台，建議構建“三階段、六類型”規劃體系，將城市總體規劃及分區法定圖則列為法定規劃，設立城市規劃委員會對重大城規建設向政府提出意見，以及建立公眾參與制度。</li> <li>➤ 另一方面，與澳門城市規劃學會合作開展“澳門土地用途分類研究”，最終提出綜合方案：建議澳門的用地規劃體系應劃分總體規劃和法定圖則雙層規劃層次，而用地分類體系則包括總體規劃分類、法定圖則（建成區）分類、法定圖則（新區）分類和政策區分類四種。</li> </ul>
<p><b>2011</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 運輸工務司成立城市規劃法草案工作小組，在上述多項研究成果基礎上，開展起草《城市規劃法》及配套法規的前期準備及分析工作。</li> <li>➤ 工作小組與政府法律顧問共同正式開展法律草案的編寫工作，完成初步草案文本。並準備進行公眾諮詢的各項準備工作。</li> </ul>

# 附件一

## 《澳門城市規劃編制體系研究報告》摘要

澳門特區政府運輸工務司

廣東省城市發展研究中心

2010年11月

## 一、引言

為銳意完善澳門的城市規劃體系，提高澳門的城市規劃及管理水準，根據《對構建現代化與科學化的城市規劃體系的探索》提出的完善方向，開展本次“澳門城市規劃編制體系研究”。

1· 研究目的：構建現代化與科學化的澳門城市規劃體系

2· 研究內容

(1) 規劃編制體系

分析澳門城市發展的特點，明確澳門所需要的規劃類型以及各類型規劃的主要任務及具體內容。

(2) 規劃組織編制與審批

明確編制過程中的評估論證、編制研討、公示報批的主體及流程，明確審批過程中的審查、審議和批准發佈的主體及流程。

(3) 規劃許可

明確規劃許可的許可環節及許可類型，明確不同地區、不同類型開發行為的許可申請方式及許可流程。

(4) 規劃修改

明確不同類型規劃的修改條件和修改程序。

(5) 規劃督查與申訴

包括規劃督查和規劃申訴兩部分內容。規劃督查是城市規劃專責部門依據合法的程序對開發建設者是否遵守城市規劃的相關法律、法規或規劃許可進行檢查。規劃申訴是公民、法人或其它組織對行政主體所作的已經具有一定法律效力的行政行為不服，向城市規劃專責部門、仲裁機構或法院提出申請要求重新處理的行為。

### 3· 研究思路：五個結合

本次研究依據“尊重歷史、立足現實、著眼未來”的原則，按照“完善制度倡法治，關注民生重基層，透明開放抓廉政，持續發展促和諧”的方針，遵循以下基本思路開展工作：

#### （1）系統性與特色性相結合

規劃體系既要相對獨立、完備，又要符合澳門人多地小，行政層級單一的特點，在規劃體系的設計上有所簡化，體現澳門特色。

#### （2）剛性與彈性相結合

規劃體系既要重視對歷史文化、生態等稀缺資源的剛性控制，又適應澳門發展受市場及周邊地區影響大，不確定因素多的特點，為發展留有彈性空間。

#### （3）近期與遠期相結合

規劃體系既要目光長遠，提出遠期的發展目標及實現路徑，又要立足現狀，循序漸進，明確近期的工作要點。

#### （4）技術要求與行政管理相結合

規劃的內容必須是政府部門可管理、可實施的，規劃的技術要求必須與行政部門的職能劃分相匹配。

#### （5）政府引導與公眾參與相結合

規劃既要體現政府思路，又要反映民眾意願，注意平衡社會各方利益與訴求，在政府的組織和引導下，公眾有序參與規劃編制和實施。

### 4· 現有城市規劃體系的主要問題

#### （1）規劃類型不完善、邏輯關係鬆散、法律地位不高

主要表現在：1) 規劃類型不完備，尚不能滿足社會需求。如缺乏長遠性、宏觀性的總體規劃等。2) 各類規劃之間邏輯關係鬆散，關聯性不強。如社區規劃難以指導街道準線圖確定開發強度等。3) 規劃體系缺乏法律支撐。澳門以《都市建築總章程》為規劃管理的主要依據，缺乏以城市規劃為核心的法律體系，大部分規劃均為政府內部的行政指引，對社會缺乏法律約束力。

## (2) 規劃編制程序不清晰，公眾參與缺乏制度保障

主要表現在：1) 規劃事權設定不清，多個部門具有城市規劃職能或開展規劃相關事務。2) 各類規劃的組織編制與審批的主體、流程等缺乏清晰設定。3) 規劃的公眾參與缺乏制度保障。

## (3) 規劃許可環節不完善，許可類型及程序不明晰

主要表現在：1) 以工程計劃審核及工程准照核發為開發建設管理的主要手段，只有工程許可而無規劃許可。2) 規劃部門在許可環節中僅具有諮詢作用，規劃管理手段缺乏。

## (4) 規劃修改的制度及配套政策不清晰

主要表現在：1) 對規劃的修改條件、修改程序等缺乏明確規定。2) 對因規劃修改造成的利害關係人權益變化缺乏清晰的處理說明。

## (5) 督查與申訴機制不完善，管理規則不明確

規劃督查制度不完善主要體現在：1) 相關條例如《都市建築總章程》等對於督查方式及處理措施的規定不明確。2) 對非法建設的處罰標準偏低且缺乏針對性。3) 處罰意見送達程序要求過高，執行困難。4) 城市規劃部門難以直接參與監督工作。

規劃申訴制度不完善主要體現在：1) 規劃申訴主要參照《行政程序法典》執行，尚未訂立專門的規劃申訴制度。2) 《都市建築總章程》等法律關於規劃申訴的內容不完善，對規劃的申訴方式、申訴程序等均缺乏清晰界定。

## 二、規劃編制體系的完善建議

### 1. 構建“三階段、六類型”的規劃體系

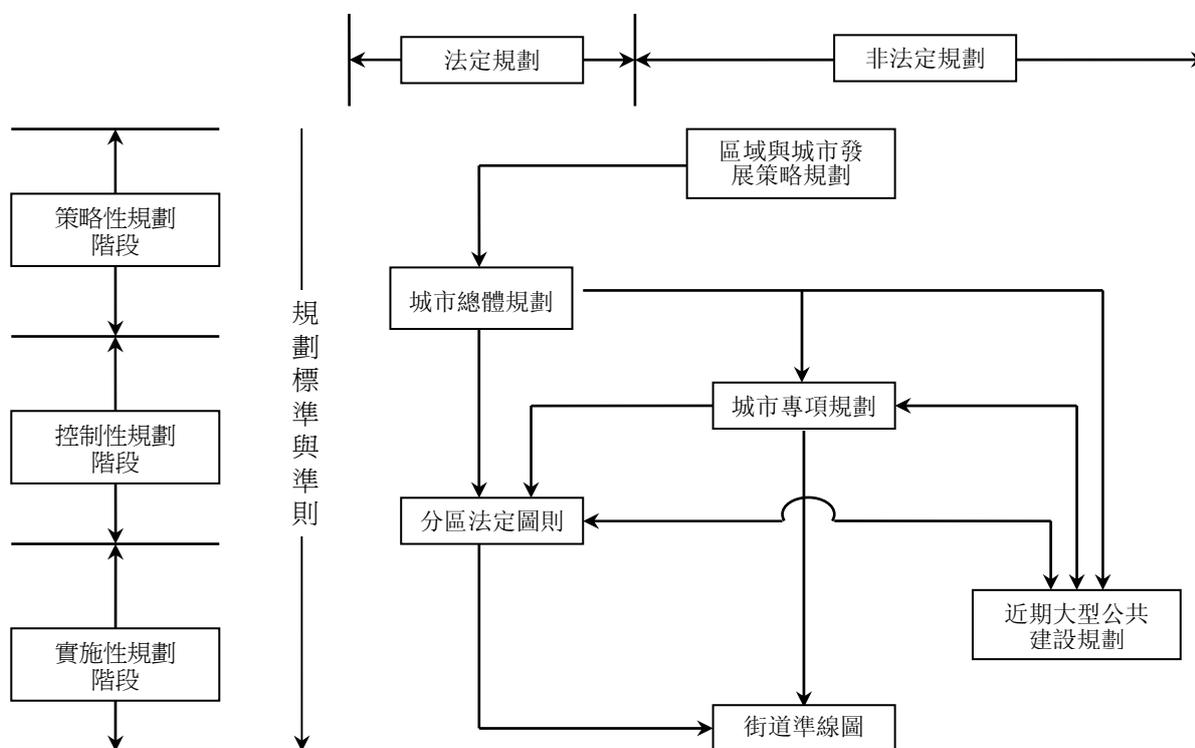


圖 1 澳門城市規劃編制體系結構圖

三個階段分別為策略性規劃階段、控制性規劃階段和實施性規劃階段（詳見圖 1 澳門城市規劃編制體系結構圖），具體而言：

（1）“策略性規劃階段”提出宏觀的、全局性的發展政策與總體構想，確定城市發展的目標以及達到目標的政策和途徑。具體包括：

1) 區域與城市發展策略規劃：以區域視野謀劃澳門的發展，綜合分析澳門與廣東、香港及周邊其它地區的關係，明確澳門在區域中的角色及地位，提出城市發展策略及空間佈局安排，並落實為具體的建設要求，尤其是跨界地區及跨界基礎設施的建設要求。規劃的期限為十年，或設定為 X 年。

2) 城市總體規劃：以區域與城市發展策略規劃為依據，綜合考慮城市經濟社會發展需求、人口資源情況和環境承載能力，合理確定城市性質和規模，明確

城市總體空間佈局，確定城市的政策分區以及各類分區的開發及管制要求。城市總體規劃具有全局性、戰略性、綜合性和強約束性，用於指導專項規劃及下層次規劃的編制。規劃的期限為十年，每五年進行一次規劃檢討。

(2) “控制性規劃階段”提出規範城市開發建設的規劃要求，通過明確地塊的土地利用性質、開發強度以及設施配套等方式，有效引導和控制城市建設。具體包括：

1) 城市專項規劃：以城市總體規劃為依據，對城市綜合交通、公共服務設施、市政公用設施、綠地系統、歷史文化遺產保護、綜合防災減災、地下空間開發、總體城市設計及重點地段城市設計等專項內容進行深入研究，細化和落實總體規劃的要求，並指導城市專項建設和分區法定圖則編制。規劃的期限為十年，與城市總體規劃相同。

2) 分區法定圖則：以城市總體規劃及專項規劃為依據，進一步細化並確定各地塊的土地利用性質和開發強度，確定市政公用設施及公共服務設施配套，並提出重要節點的城市設計目標等控制要求。分區法定圖則不設定規劃期限。

(3) “實施性規劃階段”提出某一地區或某一時段的具體的、詳細的規劃設計和建設安排，指導實施建設。具體包括：

1) 近期大型公共建設規劃：以城市總體規劃及專項規劃為依據，對近期擬建設的大型基礎設施、與民生密切相關的公共服務設施及公共房屋項目進行統籌安排，明確近期土地供應計劃及大型公共建設項目庫，並制定相應的規劃實施措施。規劃的期限為五年。

2) 街道準線圖：以城市專項規劃、分區法定圖則及近期大型公共建設規劃等為依據，針對各具體地塊或街道出具詳細藍圖，明確地塊的各項控制指標和其它規劃管理要求，為建築設計、建築施工及建築管理提供依據。街道準線圖的行政效力期限為一年。

## 2· 設定城市總體規劃及分區法定圖則為法定規劃

澳門長期以來開發建設以微觀控制為主，缺乏前瞻性、宏觀性的城市空間安排，而短期內又無法實現分區法定圖則的全覆蓋，明確每一具體地塊的開發要求。因此，建議設立“城市總體規劃”及“分區法定圖則”兩個層面的法定規

劃，一方面，通過總體規劃加強對城市整體空間佈局的管理，另一方面，通過分區法定圖則加強對具體地塊的開發控制。

### 三、規劃組織編制與審批的完善建議

#### 1. 明晰規劃組織編制及審批的主體及流程

城市規劃的組織編制是指組織開展城市規劃的制定工作，包括評估論證、編制研討和公示報批等三個環節。評估論證是指規劃編制前對城市規劃的實施情況進行總結，對開展規劃編制或修編的必要性進行論證。編制研討是指規劃編制中組織專家進行研討並徵求公眾意見。公示報批是指規劃編制後開展規劃成果公示並組織報批等。

城市規劃的審批是指在規劃編制過程中和編制完成後，由相關部門和機構對規劃的思路、結論和成果形式等是否符合要求進行評議、審核確認和簽署公佈的過程，包括審議、審查和批准發佈三個環節。審議是對規劃成果進行評議，對於審議意見，城市規劃組織編制部門必須予以回應。審查是規劃成果發佈之前的審核確認，並將審查意見提交批准發佈機構，審查部門有否決權，但無簽署公佈權。批准發佈是審批機構簽署同意並發佈規劃成果。

城市規劃組織編制與審批的主體主要包括城市規劃專責部門、城市規劃協調會議、城市規劃委員會、司級主管部門和行政長官。其中，城市規劃專責部門主要負責或參與各類規劃的組織編制及街道準線圖的批准發佈。城市規劃協調會議由政府部門代表組成，就城市規劃建設的重大問題進行討論及跨部門的橫向協調。城市規劃委員會由專家學者、公眾代表和政府代表組成，由行政長官任命產生。規劃委員會在不同發展時期具有不同的職能，初期以諮詢為主，今後隨著條件的成熟逐步拓展完善。最後，城市規劃委員會是特區政府進行城市規劃決策的諮詢組織，對於城市規劃委員會的意見，政府無論是否接受都必須作出回應。行政長官負責重大規劃與分區法定圖則的批准發佈，亦可授權司級主管部門進行相關規劃之批准發佈。司級主管部門負責專項規劃的批准發佈。

## 2· 建立公眾參與制度

公眾參與是指在城市規劃編制過程中，通過公眾論壇、工作坊等方式徵求專家和公眾意見的過程。具體包括諮詢、公示、工作坊、專家論證、公眾論壇、公聽和監督等方式。不同的規劃可根據其特點選用不同的公眾參與方式，但法定規劃的公眾參與制度是程式性的，在規劃編制過程中必須執行。

## 四、規劃許可的完善建議

### 1· 構建“規劃許可”和“工程許可”兩層次的許可體系

針對澳門現狀僅有工程許可，無規劃許可，規劃部門在許可環節中僅具諮詢作用的情況，建議在工程許可之前增加規劃許可環節。城市規劃專責部門審查規劃許可申請，核發街道準線圖。城市建設主管部門審核工程計劃，核發工程准照。

### 2· 劃分“經常准許的許可”及“需經核准的許可”兩類許可方式

“經常准許的許可”是指在一定情況下開發者建造、改變土地或建築物使用性質，或重新開發現有建築時默認獲得的許可。具體而言，以下情形可獲得“經常准許的許可”：1) 開發活動與分區法定圖則所規定的經常准許的用途及強度相符。2) 政府投資建設的公共設施並已納入專項規劃或近期大型公共建設規劃的。

對城市具有重要歷史或生態價值的地區，不適宜採用“經常准許的許可”，主要包括：1) 重要的生態控制地區。2) 在澳門歷史城區劃定緩衝區範圍內的任何建築；依法已被評定為紀念物或具建築藝術價值的建築物，以及已評定為受保護的建築群及地點內的樓宇。

除上述提及的“經常准許的許可”情況外，都屬須經過城市規劃專責部門審核後方可實施的開發行為。

### 3· 區分“已編制分區法定圖則的地區”和“未編制分區法定圖則的地區”兩類許可流程

#### (1) 已編制分區法定圖則的地區

1) 申請的用途屬分區法定圖則規定的經常准許用途及強度的，申請人提交建設方案後，規劃部門可發放街道準線圖。

2) 申請的用途屬分區法定圖則規定須由規劃專責部門審批的發展用途的，申請人提交規劃方案，城市規劃專責部門依據分區法定圖則對方案進行審查。如同意則發放街道準線圖，如不同意，則申請人修改方案後重新申請，或申述，或放棄。

3) 申請的用途不屬於分區法定圖則規定的可發展用途之內的，規劃專責部門不予審查，不發放街道準線圖。

#### (2) 未編制分區法定圖則的地區

1) 若該項目屬於公共項目，申請人提交建設方案，城市規劃協調會議對項目進行審議，城市規劃專責部門依據專項規劃、近期大型公共建設規劃等對項目進行審查，若審查同意，則發放街道準線圖，若審查不同意，則申請人修改方案後重新申請，或申述，或放棄。

2) 若項目屬於私人項目，申請人提交建設方案，城市規劃委員會對項目進行審議，城市規劃專責部門依據專項規劃、近期大型公共建設規劃等對項目進行審查，若審查同意，則發放街道準線圖，若審查不同意，則申請人修改方案後重新申請，或申述，或放棄（詳見圖 2 規劃許可流程圖）

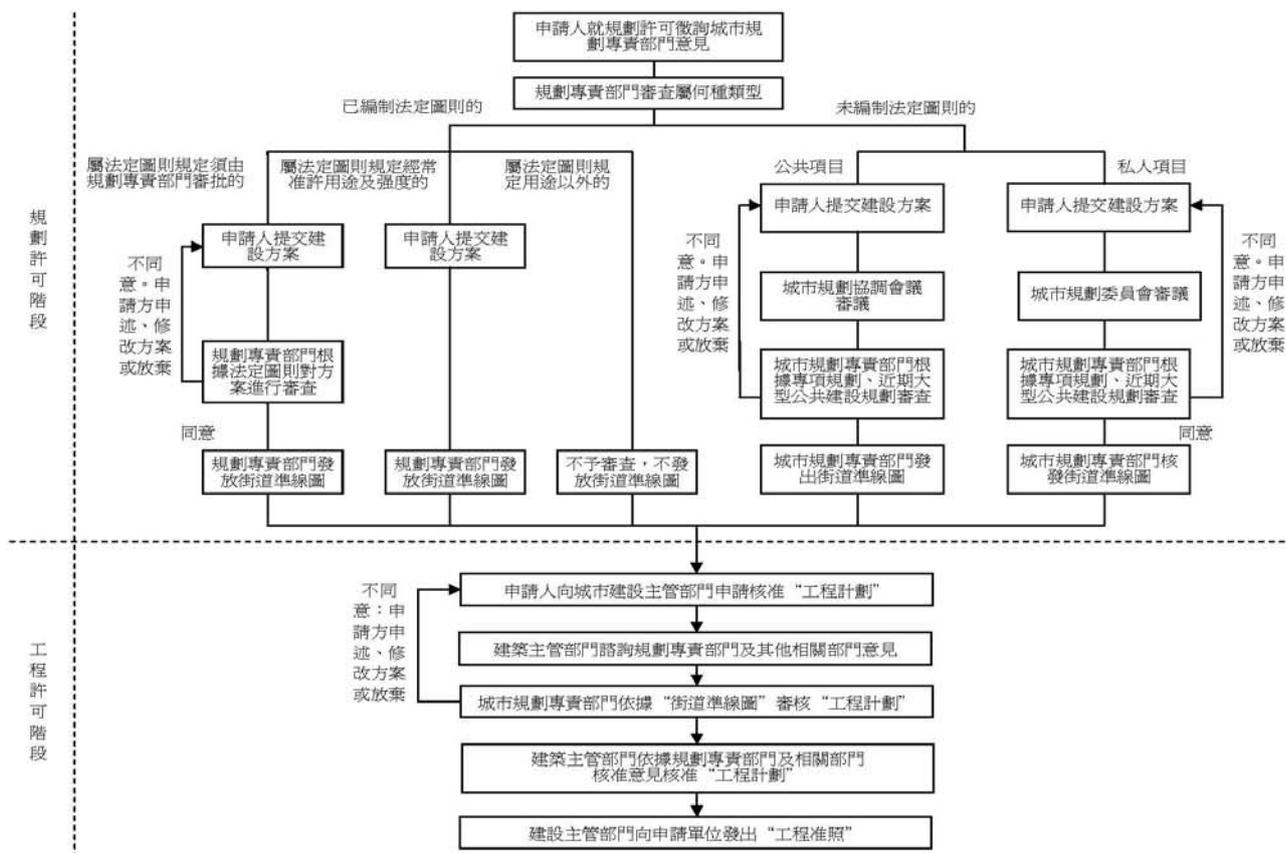


圖 2 規劃許可流程圖

## 五、規劃修改的完善建議

### 明確各類規劃的修改方式

規劃修改是指城市發展條件發生重大變更，經評估確需修改規劃的，組織編制機構可按照規定的程序修改城市規劃。修改城市規劃前，組織編制機構應當對原規劃的實施情況進行總結，並向原批准發佈機構報告，經同意後方可編制修改方案。修改後的城市規劃，應當按審批程序報批。

其中，涉及城市總體規劃的強制性內容的，應當先向原批准發佈機構提出專題報告，經同意後方可編制修改方案。修改分區法定圖則的，組織編制機構應當對修改的必要性進行論證，徵求規劃地段內利害關係人的意見，並向原批准發佈機構提出專題報告，經原批准發佈機構同意後，方可編制修改方案。

## 六、規劃督查與申訴的完善建議

### 1· 明確規劃督查環節及要求

完善督查環節，將規劃督查分為工程建設中督查、建設完工後驗收兩個環節。明確督查內容，主要包括：1) 工程是否獲取街道準線圖；2) 工程是否符合街道準線圖的相關規定；3) 工程是否符合其它規劃要求及相關法律及法規。

### 2· 明確規劃查處的類型

當督查發現開發行為未獲得街道準線圖、不符合街道準線圖的相關規定或其它規劃要求及相關法律及法規時，城市規劃專責部門立即責令其停止建設，並對該開發行為進行審查，主要的查處方式包括：1) 補充手續後施工建設；2) 限期整改後補充手續施工建設；3) 限期拆除或復原。違反澳門法律規定，構成犯罪的，依法追究刑事責任。

### 3· 完善規劃申訴類型和程序

規劃申訴主要包括三個環節。當規劃許可的申請者及規劃督查中的被查處者對許可或行政處罰決定不服時，可向城市規劃專責部門提出覆核。當申請人對覆核的決定不服時，可向仲裁機構提出申請，要求進行覆議。當申請人認為規劃專責部門或仲裁機構做出的具體行政行為侵犯其合法權益時，可依合法程式向法院提起訴訟。

## 附件二

與城市規劃相關的本澳現行主要法律法規

## 附件二

### 與城市規劃相關的本澳現行主要法律法規

序號	名稱	類別	主要執行實體	備註
1	澳門特別行政區基本法			
2	第 6/80/M 號法律 核准《土地法》。	土地	土地工務運輸局	經由第 5/81/M 號法律、第 2/82/M 號法律、第 8/83/M 號法律、第 78/84/M 號法令、第 8/91/M 號法律、第 13/91/M 號法律、第 2/94/M 號法律及第 219/93/M 號訓令作出修改。 第 1/1999 號法律 — 通過《回歸法》訂定《土地法》中有關出售土地以及對不動產所有權享有權利能力的葡萄牙公法人有權取得對土地佔有或使用的特別准照的條款不被採用為澳門特別行政區法律。
3	第 51/83/M 號法令 訂定有關以租賃方式批給市區土地及市區利益土地引致之權力範圍規則。 部分被廢止：第 31/85/M 號法令 — 對分層方式物業之法律制度進行適應。	土地	土地工務運輸局	經由第 26/96/M 號法令作出修改。

4	第 16/2004 號行政法規 批地溢價金的訂定方法。	土地	土地工務運輸局	第 267/2007 號行政 長官批示 - 取代該 法規的附表一、表 三、表五、表六及 表八，以及附件 一、附件二及附件 三所載的資料。  第 328/2011 號行政 長官批示- 修改該 法表一、表三、表 四、表五、表六、 表七、表八以及附 件一、附件二、附 件三。
5	第 83/2008 號行政長官批示 訂定東望洋燈塔周邊區域興 建的樓宇容許的最高海拔高 度。	規劃	土地工務運輸局	
6	第 218/90/M 號訓令 核准內港重整計劃。	規劃	港務局	經由 171/95/M 號訓 令及第 5/2002 號行 政命令作出修改。
7	第 33/81/M 號法令 在路環島設定一面積為十七 萬七千四百平方公尺之全部 保護區。	規劃	環境保護局	經由第 30/84/M 號 法令及第 3/99/M 號 法令作出修改。
8	第 3/80/M 號訓令 規定在新馬路由議事亭前地 至巴素打爾古街（內港）一 段興建新樓宇應設拱廊。	規劃	土地工務運輸局	
9	第 1600 號立法性法規 核准澳門省市區建築總章 程。	建築	土地工務運輸局	經第 42/80/M 號法 令及第 4/80/M 號法 令作出修改。 第 21/80/M 號訓令 訂定一九六三年七 月三十日第一六 〇〇號立法條例核 准之都市房屋建築 總章程第四〇七條 所指之有關保養工 程之第四二二條第 三及第五節所指稅 項取消執行。

10	第 79/85/M 號法令 — 都市建築總章程 訂定管制在澳門進行土木工程之工程計劃審閱及核准案卷以及准照發給及稽查的行政性質規則。	建築	土地工務運輸局	
11	第 6/99/M 號法律 規範都市房地產的使用。	建築	土地工務運輸局	
12	第 9/83/M 號法律 訂定關於消除建築障礙的規則。	建築	土地工務運輸局	
13	第 24/95/M 號法令 核准《防火安全規章》。	建築	消防局	
14	第 46/96/M 號法令 核准《澳門供排水規章》。	建築	土地工務運輸局	
15	第 90/88/M 號法令 制定以輔助兒童、青年、殘疾人士及老人的社會設施之設置及運作應遵守的條件。	建築	社會工作局	
16	第 54/94/M 號法令 規範若干環境噪音之預防及控制。	環境保護	環境保護局、治安警察局、海關及相關的實體	
17	第 2/91/M 號法律 環境綱要法。	環境保護	環境保護局	
18	第 42/89/M 號法令 關於在大廈建築時專為保留停泊車輛空間之強制性制度及設立一受豁免保留停車場面積建築商之特別繳款辦法。	交通	土地工務運輸局	經由第 54/89/M 號法令及第 62/92/M 號法令作出修改。
19	第 56/84/M 號法令 — 建築、景色及文化財產的保護	文物	文化局	第 83/92/M 號法令修改附載於六月三十日第 56/84/M 號法令及五月三十一日第 90/89/M 號訓令之古蹟、建築群及名勝名單。

20	第 202/2006 號行政長官批示 關於被評定屬“澳門歷史城區”的紀念物、具建築藝術價值之建築物、建築群及地點的圖示範圍及有關的保護區。(補充 12 月 31 日第 83/92/M 號法令附件 V)	文物	文化局	
21	第 52/94/M 號法令 建立航空役權之法定制度。	役權	民航局	
22	第 233/95/M 號訓令 定出受航空役權約束之機場周邊區域及其制度。	役權	民航局	
23	第 226/92/M 號訓令 修訂 8 月 9 日第 114/86/M 號及 5 月 27 日第 49/87/M 號訓令分別關於訂定地籍圖地役權之有關條件事宜。	役權	土地工務運輸局 地圖繪製暨地籍局	
24	第 6/86/M 號法律 訂定澳門地區水域公有權新制度。	水域	港務局	不採用為澳門特別行政區法規，但在制定新的法規前，可按《澳門特別行政區基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。
25	第 122/89/M 號訓令 訂定澳門地區港口沿岸範圍。	水域	港務局	第 112/95/M 號訓令訂定外港及九澳港之新邊緣 — 廢止 7 月 31 日第 122/89/M 號訓令之第三條及第四條。
26	第 12/92/M 號法律 訂定因公益而徵用的制度。	徵收制度	澳門特別行政區政府	
27	第 43/97/M 號法令 充實公用徵收法律制度。	徵收制度	澳門特別行政區政府	
28	第 26/2004 號行政法規 核准《電力分站、變壓站及隔離分站安全規章》。	能源安全	土地工務運輸局	

29	第 26/2002 號行政法規 核准《大功率燃氣設備安裝的安全規章》。	燃料安全	土地工務運輸局	
30	第 28/2002 號行政法規 核准容積 200 立方米以下的 單個液化石油氣容器之儲存 設施的安全規章。	燃料安全	土地工務運輸局	
31	第 29/2002 號行政法規 核准《液化石油氣儲氣罐儲 存庫的安全規章》。	燃料安全	土地工務運輸局	
32	第 30/2002 號行政法規 核准《建築物中燃氣管路供 氣設施的技術規章》。	燃料安全	土地工務運輸局	
33	第 31/2002 號行政法規 核准《燃氣分配網的技術規 章》。	燃料安全	土地工務運輸局	
34	第 35/2002 號行政法規 核准《燃料加注站的修建及 營運規章》。	燃料安全	土地工務運輸局	

## 附件三

其他國家及地區的城市規劃法律體系

## 附件三

### 其他國家及地區的城市規劃法律體系

現代的城市規劃法律體系一般包括核心法（又稱主幹法）、核心法的從屬法規、各項城市規劃專項法、各項技術條例（包括指引）以及與城市規劃核心法平行的各項相關法（見圖 10）。

#### 第一節 城市規劃核心法

核心法的名稱雖然因各地的政治、經濟、文化、法制傳統的影響而各有不同，但基本具備以下兩個特徵：

1. 地位的權威性：是由國家或地方的立法機構制定的綱領性法律，在制訂或修改核心法後，基本會相應制訂或修改其他城市規劃專項法、從屬法規及技術規範。

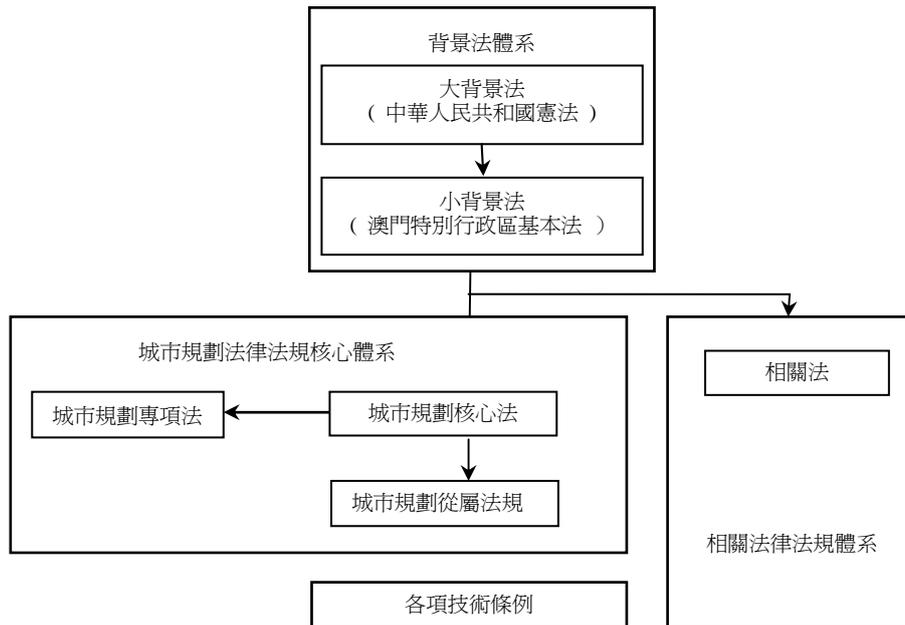
2. 相對的長期穩定性：核心法一般相對穩定，以保證整個城市規劃法律體系骨架的穩定。

雖然各地的核心法詳略不盡相同，但基本內容包括三個方面：明確城市規劃行政主管部門及其權力與義務、規劃編制的內容和程序、規劃實施的內容和程序。此外，還可能涉及各種其他的權力和義務，如賠償、處罰和上訴等。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 王慶海，現代城市規劃與管理（第二版），北京：中國建築工業出版社，2007.9，P. 275-277。

圖 10 城市規劃法律體系的基本構成



下面簡要介紹《中華人民共和國城鄉規劃法》、香港特別行政區《城市規劃條例》及新加坡的《規劃法》的精要內容。

### 《中華人民共和國城鄉規劃法》

已於 2008 年 1 月 1 日實施的《城鄉規劃法》共 7 章 70 條，就當前城市和村鎮開發建設中存在的突出問題，對城鄉規劃的制定、實施、修改、監督檢查和法律責任作了規定。規範內容包括城市、建制鎮、集鎮、村莊的規劃、建設及其佈局。

《城鄉規劃法》的重要內容可概括為十個方面：

1. 突出城鄉規劃的公共政策屬性。《城鄉規劃法》明確提出：為了加強城鄉規劃管理，協調城鄉空間佈局，改善人居環境，促進城鄉經濟社會全面、協調、可持續發展，制定本法。從內容上看，重視資源節約、環境保護、文化與自然遺產保護；促進公共財政首先投到基礎設施、公共設施項目；強調城鄉規劃制定、實施全過程的公眾參與；保證公平，明確了有關賠償或補償責任。
2. 強調城鄉規劃綜合調控的地位和作用。《城鄉規劃法》指出：“任何單位和個人都應當遵守依法批准並公佈的城鄉規劃，服從規劃

管理。”這就從法律上明確，城鄉規劃是政府引導和調控城鄉建設和發展的一項重要公共政策，是具有法定地位的發展藍圖。同時，法律適用範圍擴大，強調城鄉統籌、區域統籌；確立先規劃後建設的原則；“三規合一”是規劃未來發展的必然趨勢。

3. 新的城鄉規劃體系的建立。針對不同種類、不同層次規劃的具體情況，城鄉規劃法規定了各級人民政府或者其規劃主管部門按照事權，並明確了規劃的審批程式。體現了一級政府、一級規劃、一級事權的規劃編制要求；明確規劃的強制性內容；突出近期建設規劃的地位；強調規劃編制責任。
4. 嚴格城鄉規劃修改程序。對城鄉規劃評估，修改省域城鎮體系規劃、城市總體規劃、鎮總體規劃，修改詳細規劃等，都做出了詳細的規定。為了保證規劃的穩定性，糾正當前存在的規劃易隨意修改的問題，該法規定，經依法批准的城鄉規劃，未經法定程式不得修改。
5. 城鄉規劃行政許可制度的完善。建立完善的針對土地有償使用制度和投資體制改革的建設用地規劃管理制度；規定了各項城鄉規劃的行政許可。
6. 對行政權力的監督制約。明確了上級行政部門的監督，人民代表大會的監督，以及全社會的公眾監督。為了加強對城鄉規劃編制、審批、實施、修改的監督檢查，該法分別對規劃和建設的人大監督、行政監督、社會監督以及各項監督措施作了明確規定。
7. 對城鄉規劃編制單位提出了新的要求。對城鄉規劃編制單位的資質管理，對規劃師職業的管理，都有明確規定。
8. 完善公眾參與的機制。該法規定規劃的組織編制機關，應當組織有關部門和專家定期對規劃實施情況進行評估，並採取論證會、聽證會或者其他方式徵求公眾意見。組織編制機關應當提出評估報告並附具徵求意見的情況。
9. 強化法律責任。追究政府和行政人員的責任；追究城鄉規劃編制單位的責任；追究違法建設行為的責任；明確對違法行為給予罰款的範圍和數額；授予市政府強制拆除權。

## 10. 法律授權，建立完善的城鄉規劃法律體系。

仇保興副部長指出《城鄉規劃法》（簡稱“新法”）與《城市規劃法》（簡稱“老法”）有七大區別：<sup>2</sup>

1. 由“城市規劃”到“城鄉規劃”，一字之差，調整的對象即從城市走向城鄉，從而將原來的城鄉二元法律體系轉變為城鄉統籌的法律體系。
2. 從堅持的原則來看，《城市規劃法》是“指導建設”，而《城鄉規劃法》則是強調資源保護。新法可以說從規劃的編制到組織實施，始終貫穿着對耕地、自然資源、文化遺產資源、風景名勝資源的保護，而且對規劃區內的各類資源進行多種形式的保護。比如，關於城鄉規劃的實施，新法作出明確規定：在城市新區的開發和建設中，應當嚴格保護自然資源和生態環境，體現地方特色；在舊城區改建中，應當保護歷史文化遺產和傳統風貌；在城鄉建設和發展中，應當依法保護和合理利用風景名勝和生態資源。
3. 從方法上來看，老法重規劃的編制和審批，新法則重規劃的實施和監督，這是新法與老法最大的區別。以前之所以出現“規劃規劃，紙上劃畫，牆上掛掛”的現象，就是因為缺乏對規劃的實施和監督。為了強化監督檢查，新法專設了監督檢查一章，完善了對規劃的人大監督、公眾監督、上級監督，以及各項監督檢查措施的落實。
4. 以前違反規劃後沒有對責任主體的處罰，新法則有嚴格的責任追究，並把對城鄉規劃主管部門自身工作的約束放到重要的位置。比如，對實施違法行爲或者批准實施違法行爲的直接負責的主管人員和其他直接責任人員，規定了相應的行政責任，對濫用職權、疏忽職守、徇私舞弊，構成犯罪的，還要依法追究刑事責任。
5. 老法強調規劃部門的作用，新法則強調公眾參與和社會監督。比如，根據新法，今後城鄉規劃報批前應向社會公告，且公告時間不得少於三十天。組織編制機關應當充分考慮專

---

<sup>2</sup> 建設部仇保興：城鄉規劃法首次把村莊納入規劃，人民日報海外版，2008.1.2。

家和公眾的意見，並在報送審批的材料中附具意見採納情況及理由。村莊規劃在報送審批前，還要經村民會議討論同意。除法律、行政法規規定不得公開的內容之外，城鄉規劃經批准後應及時向社會公佈。

6. 新法完善了對違章建築的處理機制，依法設定了責令停止建設、限期改正、處以罰款、限期拆除、沒收違法實物或者違法收入等各類行政處罰和行政強制措施。同時，還規定當事人不停止建設或者逾期不拆除的，當地人民政府可以責成有關部門查封施工現場、強制拆除。
7. 在城市化快速發展階段，規劃必須充滿彈性，才能動態地適應城市的快速變化。為此，新法同時也重視了規劃的修改，專門設立一章，明確城鄉規劃修改的條件和修改審批的程序。

## 香港特別行政區《城市規劃條例》

《城市規劃條例》於 1939 年制定，經多次修訂後共有二十八條。該條例主要由五個部分構成：

1. 城市規劃委員會（簡稱城規會）的產生及其法律地位、職能和權力。
2. 法定規劃的內容、規劃編制和展示的程序、對反對意見的考慮和聆聽、規劃草圖的提交和行政長官的審批程序。
3. 規劃申請、規劃覆核和規劃上訴的程序。
4. 對發展審批地區的確定及區內違例發展的管制規定。
5. 關於中期發展審批地區規劃的過渡性條文。

《城市規劃條例》詳細規定了規劃行政權利的內容、權力的分配、權限、主體、客體、主體及客體的範圍、參與權力運行的階段範圍。在規定了行政主體職能的同時，又規定了行政相對人的權利與義務。

在 2004 年修訂後，該條例在程序上作了更具體而詳細的規定，涵蓋了法定規劃編制的程序、行政（規劃審批與實施）的程序、訴訟的程序、內容包括了每個程序從開始到結束的步驟和時間，清晰明確。既賦予了行政主體和公眾的權利，又規範及約束了雙方的行為。

## 新加坡的《規劃法》

1959 年的《規劃法令》（The Planning Ordinance）是新加坡的第一部規劃法，為新加坡的現代化城市規劃體系奠定了基礎。在 1990 年頒佈了《規劃法》（The Planning Act）。

1990 年《規劃法》包括四個部分：<sup>3</sup>

1. 名詞解釋以及規劃機構的設置。
2. 總體規劃的編制及報批程序。

規定了當局每隔五年要重新編制總體規劃，可在任何時候進行必要的調整和修改。在重新編制和修改調整的總體規劃被採納前，必須進行公開展示，並且針對反對意見舉行公眾聽證會。同時亦授權當局編制局部地區的詳細規劃，以具體落實總體規劃的基本原則。

3. 開發控制。規定所有的開發活動都要取得相應的規劃許可。開發不但指建造、工程和採掘等物質性開發，還包括建築物和土地的用途變更，土地和建築物的細劃。同時，亦規定了當局和土地業主／開發者的權利與義務，以及規劃執法和歷史保護的條款。
4. 開發費的核定與徵收。

## 第二節 核心法的從屬法規

核心法作為一種綱領性和原則性的法律，為確保普遍的適用性和長期的穩定性，不可能對於各個實施細節都作出具體規定，因而需要制定相應的配套法規來明確核心法有關條款的實施細節，特別是在規劃編制和開發控制方面。普遍而言，核心法由立法機構（如議會）制定，從屬法規則由規劃法授權政府的規劃主管部門制訂。很顯然，如果沒有從屬法規，城市規劃核心法將會變得冗長龐雜，而且每當發生細節變化時，

<sup>3</sup> 唐子來，新加坡的城市規劃體系，城市規劃，2000（1）。

都得修改核心法。

在我國，《城鄉規劃法》的主要從屬法規包括：《城市規劃編制辦法》、《省域城鎮體系規劃編制審批辦法》、《縣域城鎮體系規劃編制要點》、《歷史文化名城保護規劃編制要求》、《城市地下空間開發利用管理規定》、《建設項目選址規劃管理辦法》、《城市藍線管理辦法》、《城市黃線管理辦法》、《城市綠線管理辦法》、《城市紫線管理辦法》等等。

再以香港特別行政區為例，《城市規劃條例》的從屬法規包括：規範為規劃委員會擬備圖則的《城市規劃規例》、規範城市規劃上訴委員會及其運作機制的《城市規劃（上訴）規例》以及規範規劃監督在依法行使其權力以接管、移走、扣押和處置相關土地上財產的程序的《城市規劃（財產的接管及處置）規例》。

新加坡《規劃法》的主要從屬法規包括：《總體規劃條例》、《開發的規劃條例》及《用途分類的規劃條例》等。

### 第三節 城市規劃專項法

城市規劃專項法是針對規劃中的特定議題的立法。由於核心法應當具有普遍的適用性及相對長期的穩定性，而這些特定議題往往具有空間上和時間上的特定性，故此不宜納入核心法的範疇。針對特定議題的城市規劃專項立法，主要的目的是為規劃行政、規劃編制或開發控制等方面的某些特殊措施提供法定依據。

英國的《內城法》、香港特別行政區的《市區重建局條例》、我國台灣省的《都市更新條例》都是較重要的城市規劃專項法例。

### 第四節 相關法

由於城市物質環境的建設和管理包含多個方面和涉及多個行政部門，城市規劃只是其中的一部分。各個行政管理部門的設置及其職能需要相應的法律法規來提供法定依據和法定程序，儘管有些立法不是特別針對城市規劃，但是會對城市規劃產生重要的影響，較為突出的是土地管理和環境方面的立法。這些相關的法律法規之間相互聯繫和相互協調，構成了以城市物質環境為管理對象的更為廣泛的城市規劃法律體系。

舉例來說，我國的《土地管理法》、《環境保護法》及《文物保護法》都是城市規劃相關法。

## 第五節 技術條例及指引

由於其特性，無論是法律或行政法規都不可能對城市規劃的管理對象及細節問題作出具體的規定，且一經制定就不易經常修改。而在一個具有多變性以及高度不確定性環境中，城市建設與城市活動日新月異，發展迅速，規劃管理的對象也呈現出複雜、多樣與非標準的特點。故此，在規劃實踐中，除了法律法規的原則性、通則性依據與指導外，還需要更具體的行動指南。

故此，規劃政策及技術條例及指引已越來越受到重視。雖然這些規劃政策及技術條例及指引不一定是具有法律的強制力，但對於實際的規劃設計、開發建設和管理過程都有着重要的意義。

舉例來說，在英國的城市規劃體系中，由政府負責規劃事務的部門所制定的“規劃指引”（**Planning Guidelines**）類文件，是關於城市發展和城市規劃的最主要政策性文件。<sup>4</sup>

英國的《規劃建議要點》（**Planning Advice Notes**）是政府針對規劃實踐中的具體問題而提出的指導意見和相關信息，內容豐富、具體，專題性強，並可根據發展需要適時修改或增訂，為地方政府制定發展規劃和施行開發控制提供重要指引，亦為規劃申請和審批提供參考信息。有關的規劃指引以告示文件（**Circulars**）的形式向各界公佈。

香港特別行政區政府規劃署亦有制定《香港規劃標準與準則》供各公共部門、規劃從業員、發展商及公眾參考。擬備《香港規劃標準與準則》的目的，是提供一些基本指引，確保在規劃過程中，政府可保留足夠土地進行社會和經濟發展，以及提供合適的公眾設施配合市民需要。

各項發展的規劃準則包括位置準則、不同用途之間的協調性、發展密度、設計準則等。這些準則假設發展限制為最低限度，旨在用作一般參考。

《香港規劃標準與準則》每章都針對指定類別或範疇的土地用途或設施。課題包括：居住密度、社區設施、康樂、休憩用地及綠化、工業用地、零售設施、公用設施、內部運輸設施、環境規劃、自然保育與文物保護、城市設計指引，以及土地其他特別用途所訂的其他規劃標準與準則。

---

<sup>4</sup> 許菁蕓、趙民，英國的“規劃指引”及其對我國城市規劃管理的借鑒意義，城市規劃，2005，20（6），P. 17。

## 附件四

### 其他國家及地區的城市規劃行政體系

## 附件四

### 其他國家及地區的城市規劃行政體系

城市規劃的行政體系是各級規劃行政管理機構的設置及其在規劃制定、審批與實施階段的權利與義務的集合。

從城市規劃管理過程來看，城市規劃的編制與審批屬於行政決策權的範疇，城市規劃的執行則屬於城市規劃的實施管理工作。

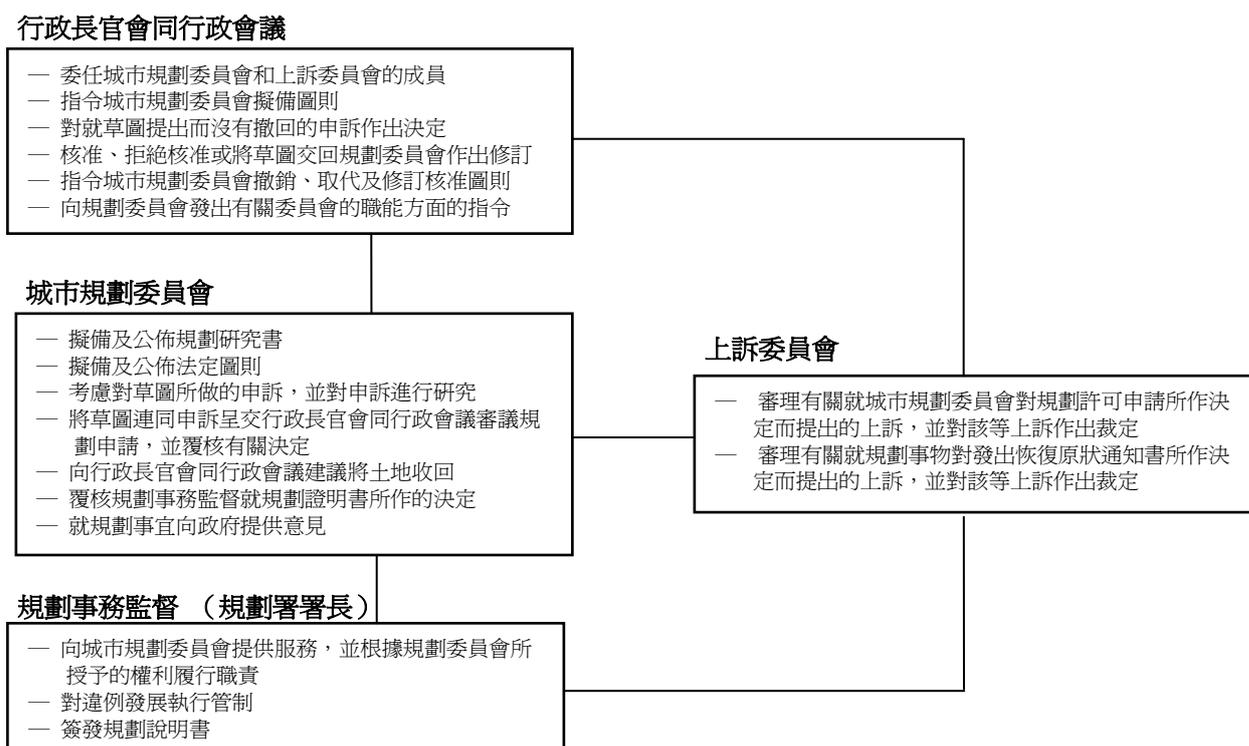
規劃行政體系與一個地區的國情民情、政治經濟體制、法律及行政傳統等關係密切。爲了更好地了解城市規劃行政管理在組織上的安排模式，將會以香港特別行政區及深圳特區的規劃行政體系作爲例子。

### 第一節 香港特別行政區規劃行政體系

#### 組織架構

香港規劃行政體系的宏觀組織架構如下圖所示：

圖 11 香港規劃行政架構



## 規劃署

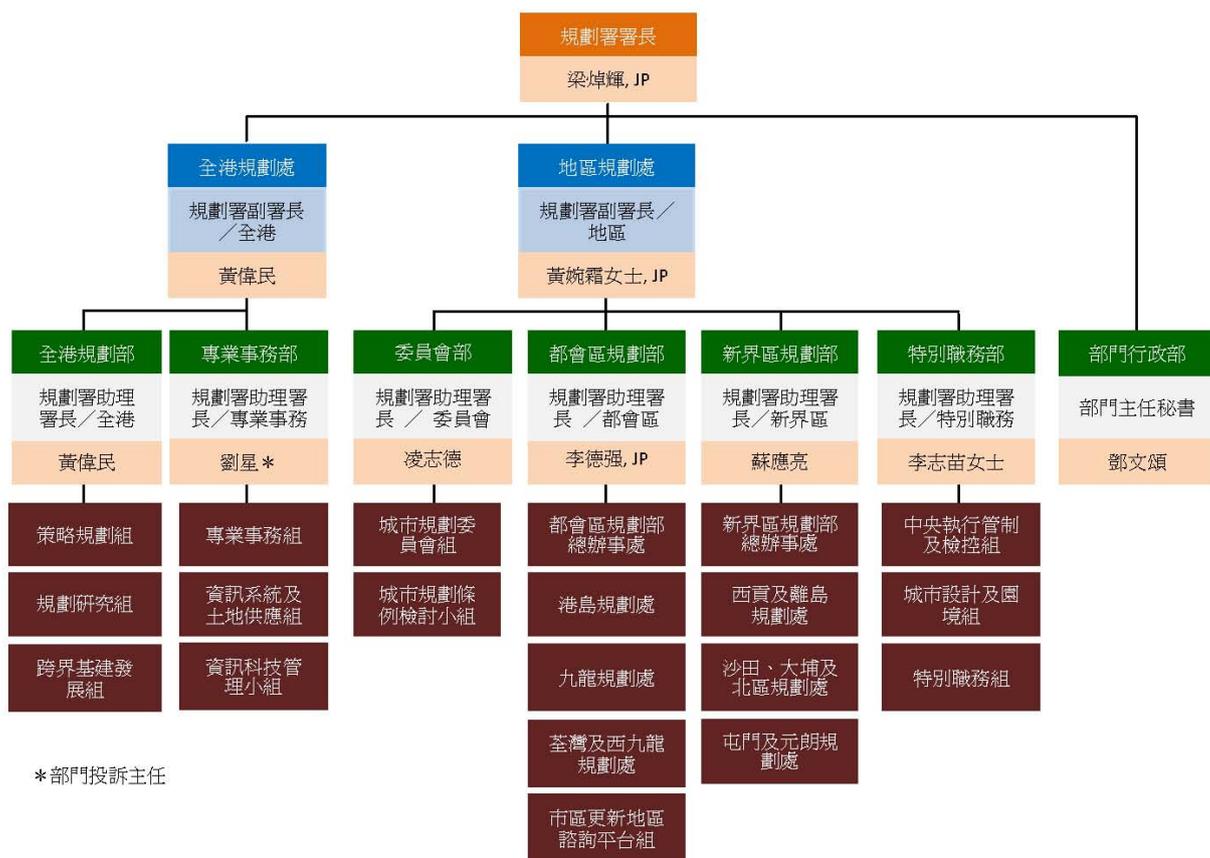
規劃署成立於 1990 年。該署成立後，原來分散在各個政府部門內工作的城市規劃師統一集中到規劃署工作。

香港特區政府發展局轄下的規劃地政科主管香港有關規劃、土地用途、建築物及市區重建的政策事宜。規劃署按照發展局的政策指令辦事，負責制訂、監察及檢討市區和鄉郊地區的規劃政策和圖則，以及執行有關的工作，並處理所有涉及全港和地區兩個層面的土地用途規劃事務。

在全港層面，規劃署的工作重點是為全港制訂中期至長遠的發展策略。在地區層面，其工作重點是作出前瞻性的規劃、實施發展管制，以及強制執行規劃管制，以配合地區的需要。

規劃署亦為城市規劃委員會提供行政和秘書服務，使城規會根據《城市規劃條例》的規定，履行其法定規劃職能。規劃署亦負責制定地區圖則、地區改善計劃及《香港規劃標準及指引》，並對違例的土地用途採取行動。規劃署的人員編制為七百四十八人，其中二百二十八人為城市規劃師。該署的現行組織架構見圖 12。

圖 12 香港規劃署組織圖（2012 年）

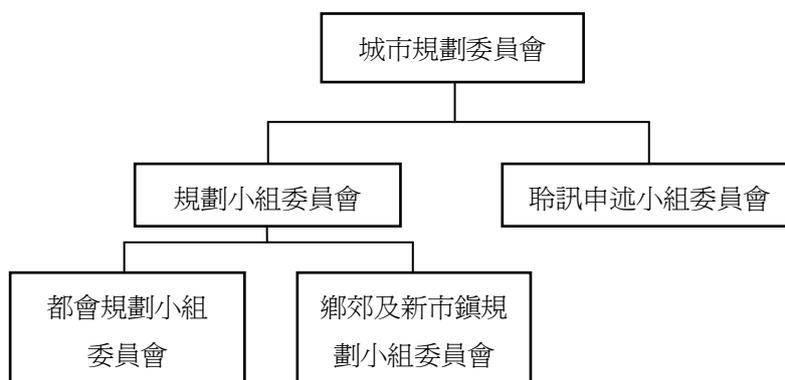


## 城市規劃委員會（城規會）

城規會是根據《城市規劃條例》成立的法定組織，負責監察法定圖則草圖的擬備工作和考慮就這些草圖作出申述，以及考慮規劃許可和修訂圖則的申請。城規會可規定規劃署署長擬備圖則或簡圖，以便執行條例所訂明的職能。規劃署是城規會的執行機構，由規劃署署長掌管，負責制訂、監管及檢討規劃圖則、規劃政策和與建設實體環境有關的計劃，並處理全港及地區兩個不同層面有關規劃的一切事宜，同時亦為城規會提供服務（在實務中，城市規劃的具體技術工作由規劃署負責）。

為求更有效履行城規會的職能，城規會下設兩個規劃小組委員會（即都會規劃小組委員會和鄉郊及新市鎮規劃小組委員會）以便進行擬備法定圖則及考慮規劃申請的工作。此外，城規會獲授權力，可委出由其成員組成的委員會，即聆訊申述小組委員會，聆訊申述個案。其架構見圖 13。

圖 13 香港城市規劃委員會架構



城規會設有主席〔現為發展局常任秘書長（規劃及地政）〕、副主席、五名官方成員〔現為規劃署署長、運輸及房屋局副秘書長（運輸）、民政事務總署署長、環境保護署署長及地政總署署長或他們的代替成員〕，以及三十名非官方成員。城規會的秘書是規劃署副署長／地區。

城規會全體成員皆由行政長官委任，並在香港政府憲報公佈。任期通常為期一至兩年。非官方成員分別來自社會各個專業與階層。非官方委員是以個人身分而不是以任何組織的代表身分而獲委任。若有委員因為是某個組織的代表或成員而必須服從該組織的觀點對某宗個案作出結論或採取立場，該委員應按照規定的申報利益指引，申報其利益及不參與有關個案的討論。

由於城規會所處理的事宜，可能會對香港的環境和經濟以及市民福祉帶來廣泛而深遠的影響，其所作的決定更可能影響耗資龐大的發展計劃，因此，城規會制訂了嚴格的申報利益制度，以確保城規會在作出決定時公正無私。

城規會實行一個兩層的申報利益制度。委員必須定期以書面方式登記金錢利益，並且在金錢利益出現任何變更時予以登記。在有關的會議前或會議上，委員亦應就所審議的事宜，盡其所知申報利益（金錢或其他利益）。

在新一屆的城規會組成後，新委任的主席、副主席和委員應書面申報其金錢利益，然後每年重新登記一次。登記利益應以指定表格填報。委員應在新一屆開始後的一個月內，填寫該表格並交回城規會秘書。其後，委員的利益如有任何變更，則應在出現該項變更的十四日內予以登記。城規會秘書常備委員金錢利益登記冊，可供公眾查閱。

須予登記的利益，包括委員本身、其配偶及十八歲以下子女所持有的金錢利益，包括：

1. 公司董事或合夥人職位；
2. 直接或間接持有的重大股份（持有已發行股本百分之一或以上的股份）；
3. 擁有土地及物業；以及
4. 受薪工作、職位、行業、專業或職業。

倘若在會議前已得悉委員在某一事宜上有重大而直接的利益衝突，城規會秘書會停止把涉及該事宜的文件發給有關委員。若有委員在接獲議程及／或文件後，相信本身在某一特別事宜上有直接利益衝突，則應在會議前申報。有關委員並應把先前曾就該事宜收到的任何文件或其他資料交回城規會秘書。所有申報利益的個案均須在會議記錄內記錄下來。

香港的城市規劃行政的其中一個特點是非常注重規劃管理的程序以及透明度。圖 14 列出法定規劃圖則的編制程序，有關程序依《城市規劃條例》的規定而訂定，具有法律約束力。所謂法定圖則，是指由法律授權的專門權力機關，經過法律規定的制訂和批准程序確認的規劃文件及圖紙，是城市規劃管理的法定依據。<sup>5</sup>

<sup>5</sup> 王富海，從規劃體系到規劃制度 — 深圳城市規劃歷程剖析，城市規劃，2000，24（1），P. 32。

法定圖則由城規會遵照香港特別行政區行政長官的指令制訂。在制訂新的圖則或對現有圖則進行重要的修訂前，須公佈規劃研究報告，供公眾查閱及發表意見。城規會在制訂或修訂圖則時，將會考慮規劃研究報告及公眾意見。圖則草案在進行內部諮詢後，將提交有關的規劃小組委員會審議。《城市規劃條例》規定，圖則草案必須公示兩個月，供市民發表意見，受圖則影響的人士可在此期間提出反對。城規會須對有效的公眾意見給予考慮，開展聆訊，並可能採納公眾的意見，最後圖則須連同反對個案提交行政長官會同行政會議核准。

行政長官會同行政會議核准圖則後，獲核准圖須予以付印，並須在城規委員會認為適宜的地點展示，供公眾查閱，而上述核准和展示的事實，須在憲報公佈。如拒絕圖則或發還圖則進行修訂，也須在憲報公佈。

城規會的運作及議事規則也有明確的規定，公眾可透過有關的網頁取得有關資料（[http://www.info.gov.hk/tpb/tc/whats\\_new/whats\\_new.html](http://www.info.gov.hk/tpb/tc/whats_new/whats_new.html)）。

城規會定期開會以執行其職能；會議通常在每個月的每隔一個星期五召開。在城規會的任何會議上，五名城規會成員（其中一名須為主席或副主席）即構成法定人數。

在城規會屬下的小組委員會的任何會議上，五名該委員會成員（其中一名須為主席或副主席，而其中三名須不是官方成員）即構成法定人數。

所有的法定圖則除可在指定的地點購買外，亦可在“法定規劃綜合網站”（<http://www.ozp.tpb.gov.hk/default.aspx>）瀏覽。

按照《城市規劃條例》，城規會除負責編制法定圖則外，其行政管理事項還包括受理修訂法定圖則申請、規劃申請、規劃覆核、監察和管制違例發展。

《城市規劃條例》亦對規劃許可申請及規劃許可申請審批的公眾參與方式作了具體的規定。

香港的法定圖則中附有關於土地用途的註釋，分為兩欄。第一欄是經常許可的用途；第二欄則是需向城規會申請並在可能有條件或無條件的情況下獲得許可的用途。市民或機構要從事建設，如果內容屬於法定圖則土地用途第一欄規定的，可以無需申請規劃許可，如屬於第二欄規定的，則需要向城規會提出申請（流程詳見圖 15）。

如果市民或機構要從事建設的內容既不屬於法定圖則第一欄的規定，也不屬於第二欄的規定，則需要向城規會申請修訂圖則或註釋（流程詳見圖 16）。而根據程序，由於申請人能夠當面向城規會表述意見，因此，在申請修訂法定圖則程序中，不設覆核或上訴的機制。

圖 14 香港法定規劃圖則的編制程序

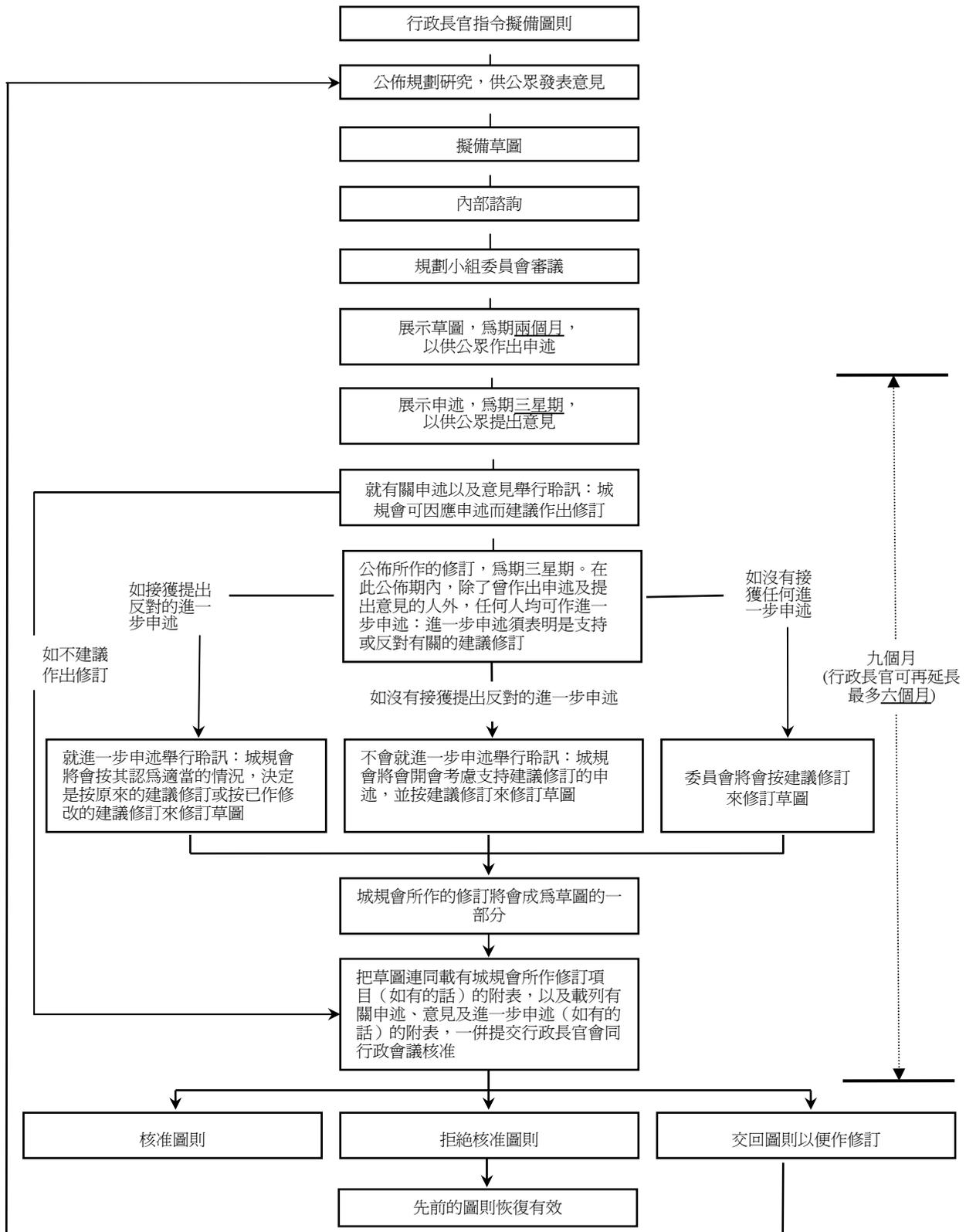


圖 15 規劃許可申請、規劃許可申請審批及覆核程序

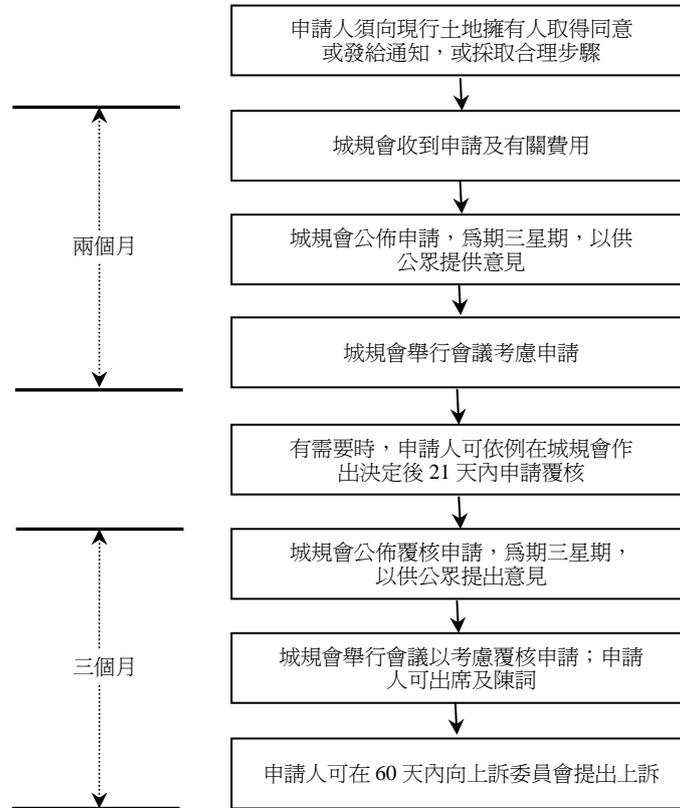
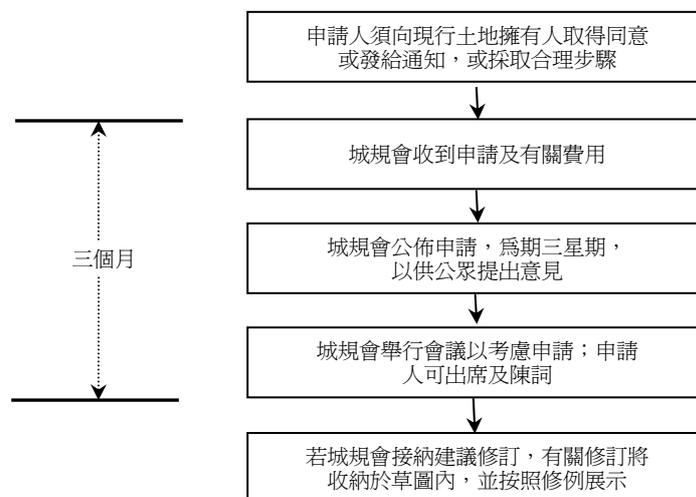


圖 16 修訂法定圖則的程序



## 上訴委員會（城市規劃）

城市規劃上訴委員會，是一個獨立的法定組織，不屬城市規劃委員會或政府部門，負責處理申請人因不滿城市規劃委員會的覆核決定而提出的上訴。上訴人如對城規會的覆核決定不滿，可在城規會作出決定的六十天內提出上訴。

上訴委員會（城市規劃）是根據《城市規劃條例》規定，於 1991 年成立的獨立法定組織。凡申請人因城市規劃委員會根據規定所作出決定的六十天內，藉提交上訴通知書面提出上訴，而上訴通知書內須列出上訴理由及其他訂明的詳情。

上訴人須提交上訴通知書，上訴人及城規會均可出席上訴聆訊。為保證上訴過程的公開、公平，雙方須交換提交的文件，在上訴聆訊中，雙方均可作出陳述，而上訴委員會的決定為最終決定。

上訴委員會目前共有七十名成員，包括一名主席及四名副主席。所有成員均由行政長官委任。

## 第二節 深圳市的規劃行政體系

### 組織架構

按照《深圳市城市規劃條例》的規定，深圳市規劃局（以下簡稱為“市規劃局”）是城市規劃的主管部門，負責城市規劃的實施和管理。而深圳市城市規劃委員會（以下簡稱為“市規劃委員會”）則負責對規劃草案進行審議；對城市規劃未確定和待確定的重大項目的選址進行審議；下達年度法定圖則編制任務；審批法定圖則並監督實施及審批專項規劃。規劃局承擔市規劃委員會的日常工作。

### 市規劃局

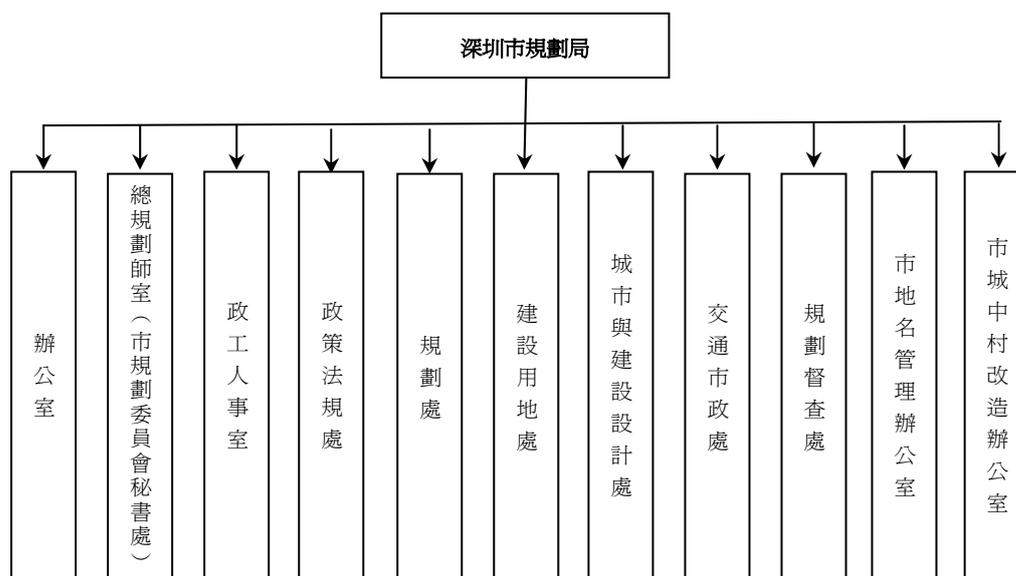
2004 年 8 月 23 日，市規劃局正式掛牌成立。市規劃局是在原市規劃與國土資源局、市住宅局的基礎上新設立的部門，主管全市城市規劃、勘察設計及地名管理工作。市規劃局的組織架構見圖 17。

市規劃局的主要職能包括：

1. 貫徹執行國家、省、市有關城市規劃、勘察設計及地名管理的方針、政策和法律、法規、規章；結合本市實際，研究起草有關城市規劃、勘察設計及地名管理的地方性法規、規章和政策，經批准後組織實施。
2. 組織開展城市發展的戰略研究；參與制定全市經濟和社會發展規劃和城市建設年度計劃；參與大中型建設項目的可行性研究和論證。
3. 組織編制全市總體規劃、城市近期建設規劃、次區域規劃、分區規劃、法定圖則、綜合交通規劃和市政規劃；負責審批詳細藍圖和城市設計；承辦市政府委託的規劃編制審批工作；綜合平衡與城市規劃相關的專業規劃、專項規劃；參與編制全市土地利用規劃、土地利用年度計劃和年度土地開發供應計劃。
4. 管理、指導全市各類建設專案的規劃實施工作，負責建設用地的使用管理；核發《建設專案選址意見書》、《建設用地規劃許可證》、《建設工程規劃許可證》、《建設工程規劃驗收合格證》（簡稱“一書三證”）及建設用地方案圖，根據規劃調整建設專案選址及用地方案圖；指導監督規劃設計方案招投標工作；負責建設專案的規劃設計審查及相應的管理；負責建設專案的規劃驗收，指導監督建設工程勘測、驗收工作。
5. 負責地名的命名、更名和登出工作，建立地名檔案；負責指導城市規劃基礎資訊資料的管理工作。
6. 負責組織對城市規劃實施進行檢查；對各類建設專案實施規劃監督管理，查處各類違法建設行為。
7. 負責全市勘察、設計、規劃的行業管理工作，制定行業發展的規劃和計劃；負責許可權內勘察設計成果的管理。
8. 負責城市規劃展廳的管理工作。
9. 建立完善與企業對話溝通制度，提供高效優質服務。
10. 承擔市規劃委員會的日常工作。
11. 承辦市政府交辦的其他事項。

市規劃局共有正式人員三百三十九名，全域系統主管及職工共計八百五十四人，其中，具有碩士研究生以上學歷的佔 24%；本科學歷的佔 53%。

圖 17 深圳市規劃局的組織架構



## 市規劃委員會

市規劃委員會是深圳市人民政府依據《深圳市城市規劃條例》設立的法定機構。

市規劃委員會的主要職責是：對城市總體規劃、次區域規劃、分區規劃草案和城市規劃未確定和待確定的重大項目的選址進行審議；下達年度法定圖則編制任務，審批法定圖則並監督實施；審批專項規劃；審批重點地段城市設計。

市規劃委員會由二十九名委員組成。委員包括公務人員和非公務人員，其中，公務人員不超過十四名。設主任委員一名，由市長擔任，設副主任委員兩名，由常務副市長和主管城市建設的副市長擔任。其餘公務人員委員由各區區長、計劃經貿部門、文教衛部門、農林部門、城建部門等代表組成。非公務人員委員由有關專家和社會人士組成。

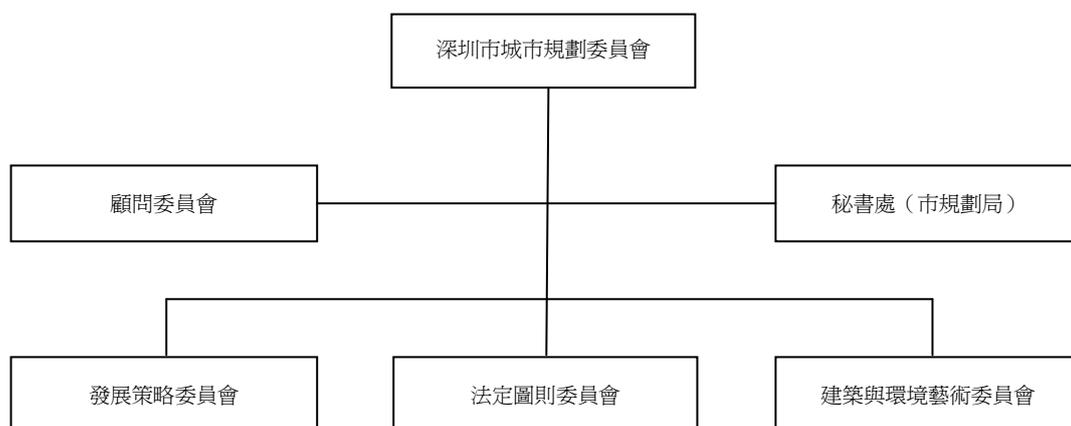
市規劃委員會設秘書長一名、副秘書長兩名，分別由市規劃主管部門首長和業務主管首長擔任。

市規劃委員會聘請市內外（包括國外）資深專家組成市規劃委員會顧問委員會。顧問委員會由規劃、交通、建築、工程、地理、環境、藝術、社會、經濟、法律等方面的專家組成。顧問委員會受市規劃委員會的委託，就城市規劃建設中的重大問題提供諮詢意見。

市規劃委員會根據審議專案類型的不同和工作分工，設立三個專業委員會：發展策略委員會、法定圖則委員會和建築與環境藝術委員會。專業委員會受市規劃委員會委託，就各自的議事範圍為市規劃委員會提供審議或審批意見。

市規劃委員會的辦事機構為秘書處。秘書處在市規劃委員會的領導下，由秘書長負責，處理市規劃委員會及其專業委員會的日常事務。

圖 18 深圳市規劃委員會組織架構

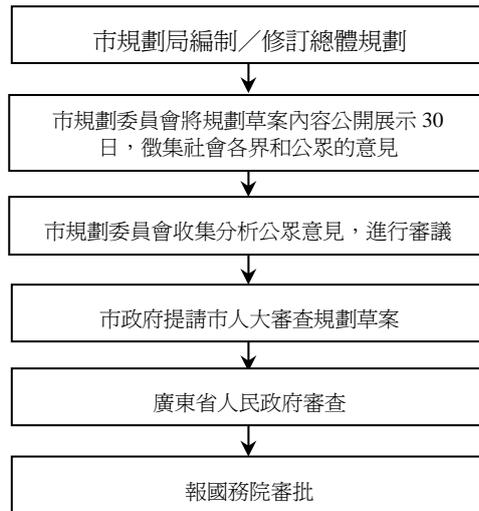


按照規定，市規劃委員會每季度至少召開一次會議，由主任或副主任召集。參加每次會議的人數不少於十五名，其中非公務人員不得少於八名。

市規劃委員會會議作出的決議，必須是參加會議人數的三分之二以上多數通過。

《深圳市城市規劃條例》亦規定了公眾參與規劃管理活動的方式，舉例來說，市規劃委員會在收到市規劃局提交的總體規劃草案後，必須將其內容公開展示三十天，徵集社會各界及公眾的意見（見圖 19）。全市總體規劃經國務院批准後，市政府應於三十日內在主要新聞媒體上公佈其摘要。

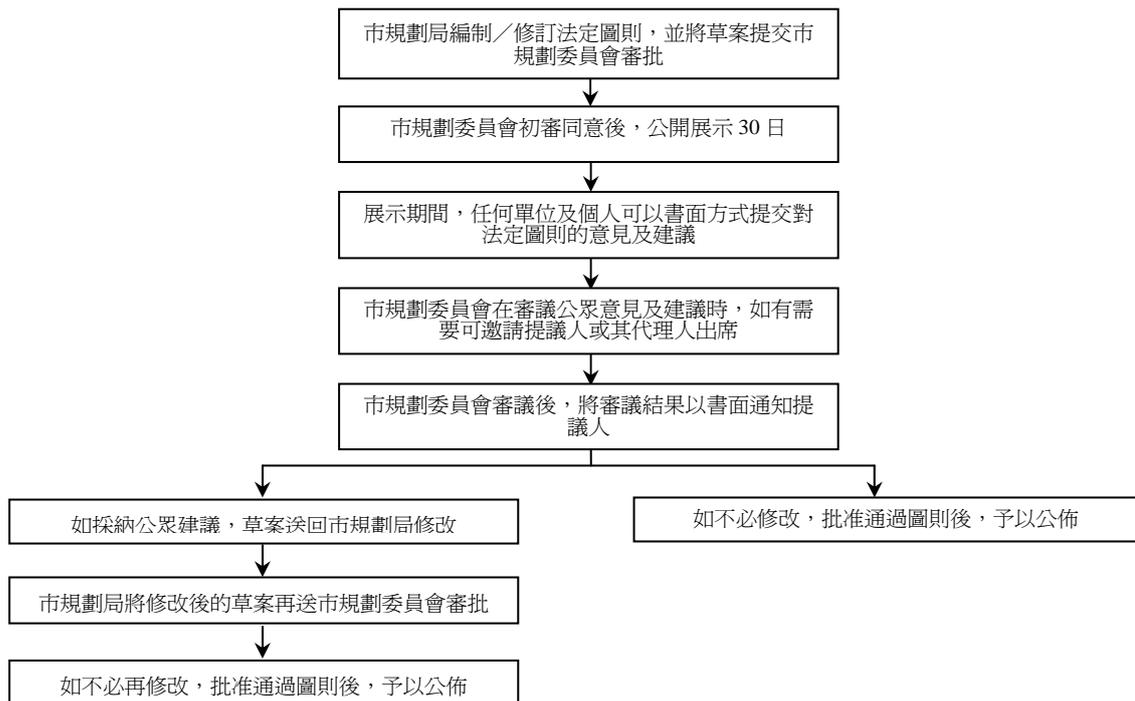
圖 19 深圳市總體規劃審批流程



另一方面，在法定圖則的審批流程中（見圖 20），亦規定了市規劃委員會在初審同意市規劃局提交的法定圖則草案後，需要將草案內容公开展示三十天，展示的時間和地點應在主要新聞媒體上公佈。

期間，任何單位及個人可以書面方式向市規劃委員會提交對圖則草案的意見及建議。市規劃委員會在審議公眾的意見及建議時，如認為有需要，可邀請提議人出席會議。在審議後，市規劃委員會須將審議結果以書面方式通知提議人。

圖 20 深圳市的法定圖則審批流程



### 第三節 新加坡的規劃行政體系

國家發展部主管物質發展和規劃，具體的職能部門是市區重建局。《規劃法》授權國家發展部部長行使與規劃有關的各種職責，包括制定《規劃法》的實施條例和細則、任命規劃機構的主管官員、審批總體規劃、受理規劃上訴、並可直接審批開發申請。

從 1989 年 11 月 1 日開始，原來的規劃局併入市區重建局，形成統一負責發展規劃、開發控制、舊區改造和歷史保護的規劃機構。

為協調公共建設用地以及私人開發項目，還設置了兩個委員會，分別是總體規劃委員會和開發控制委員會，由市區重建局的總規劃師兼任主席，成員則由發展部部長任命。

總體規劃委員會的成員包括主要公共建設部門的代表，每隔兩周召開例會，討論政府部門的公共建設專案，提交部長決策。總體規劃委員會的作用是協調各項公共建設計劃的用地要求，使之盡快得以落實。開發控制委員會的成員包括有關專業組織（新加坡的規劃協會和建築師協會）和政府部門（公用事業局和環境部）的代表，同樣每隔兩周召開例會，討論非公共部門的重大開發項目。開發控制委員會可以修改市區重建局的開發控制建議，參與制定或修改與私人部門開發活動有關的規劃標準、政策和規定。

與形態發展規劃有關的其它政府部門包括住房發展部、裕廊工業區管理局和公用事業局，分別負責居住新鎮、工業園區和公共道路的規劃、建設和管理，因而與市區重建局的形態發展規劃有着密切的關係，總體規劃委員會就是為了協調和落實這些公共建設計劃的用地需求。

圖 21 及 22 分別是新加坡的規劃行政體系框架及市區重建局的架構。

圖 21 新加坡的規劃行政體系框架

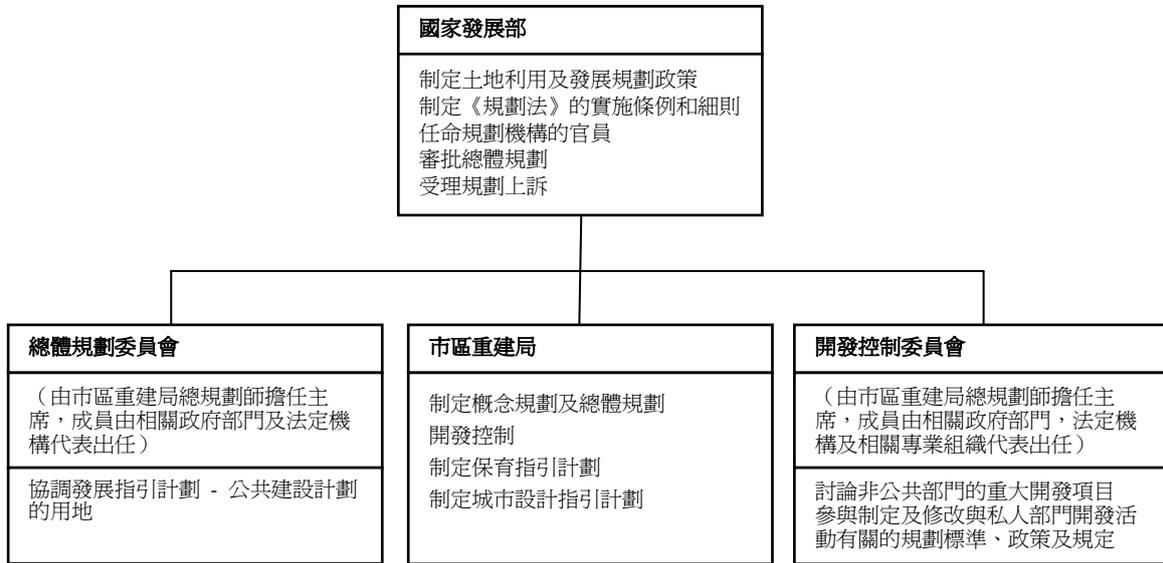
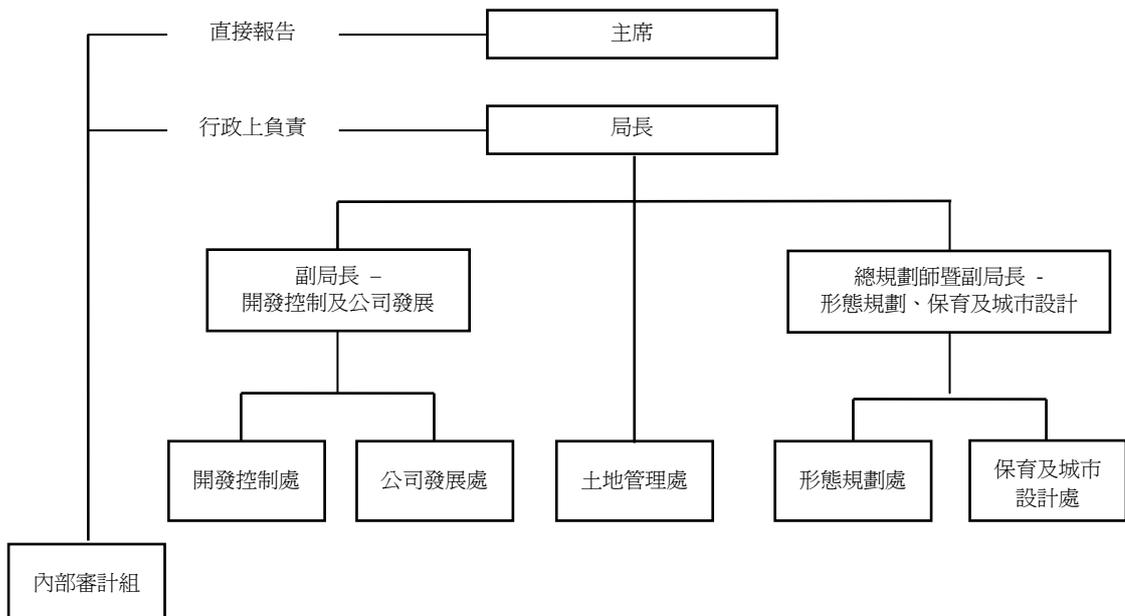


圖 22 新加坡市區重建局的組織架構



# 附件五

## 其他國家及地區的城市規劃編制體系

## 附件五

### 其他國家及地區的城市規劃編制體系

城市規劃運作體系包括規劃編制體系和規劃實施體系兩個部分。城市規劃編制體系主要涉及對應於城市發展規劃與開發控制規劃兩個層面的具體規劃結構、內容、編制組織方式、編制及修訂的程序。至於其他國家和地區的城市規劃實施體系，則在附件五中作闡述。

不同國家和地區的規劃編制體系雖然不盡相同，但基本可以分為兩個層面：宏觀層面的城市發展規劃以及微觀層面的開發控制規劃。<sup>6</sup>

宏觀層面的規劃主要是解決規劃中的發展問題。現代的城市規劃中，城市發展規劃的主要作用就是在經濟全球化、區域化，城市面對快速多變、嚴峻挑戰的環境，從宏觀上分析城市發展的機遇與挑戰，結合城市本身的優勢與弱點，尋找城市在區域發展中的戰略定位，並制定出引導城市長遠、全面、協調、可持續發展的策略以及相應的空間結構佈局。

城市發展規劃制定城市發展的中長期目標，以及在土地利用、交通管理、主要配套基建設施、自然及人文環境保護等方面的相應策略，為城市各個地區的開發控制規劃提供一個宏觀指導框架，但不足以成為開發控制的直接依據。

英國的結構規劃（Structure Plan）、美國的綜合規劃（Comprehensive Plan）、香港的全港發展策略（Development Strategy）等都是城市發展規劃。

城市發展的規劃最終要落實到具體土地利用上才能實施。儘管我們知道城市空間的過度使用會導致資源的利用價值下降，以及環境的壓力增加，導致城市面對人口膨脹、交通惡化、環境污染加劇、生活素質下降等問題，最終使得城市的可持續發展能力下降，損害本代人及後代人的福祉，但我們亦知道在市場經濟下，由於追逐最大利潤的內在驅動力的作用，開發建設企業在土地利用開發決策時，只會考慮對本身的利益以及成本的最優化方案。

---

<sup>6</sup> 王慶海，現代城市規劃與管理（第二版），北京：中國建築工業出版社，2007.9，P. 278。

有經濟學常識的人都會知道，由於外部性的影響，在沒有約束的前提下，個體對於土地及其他資源環境的利用量必然會超過社會最優的利用量。隨着對資源需求量的增加，資源的質量與數量都在降低，其利用價值在降低，而獲取資源所要付出的成本卻在增加，最終整體社會都會受害。僅靠個體的道德感和自覺性是無法實現自然與空間資源的可持續利用。<sup>7</sup>

故此，透過具有空間資源公共政策屬性的城市規劃對各項城市開發的土地利用實施以實現公共目標，保障公共利益為目的之開發控制，是現時許多國家與地區政府的普遍做法。英國的地方規劃（Local Plan）、美國的區劃（Zoning）、中國的控制性詳細規劃（Regulatory Detailed Plan）以及香港的分區計劃大綱（Outline Zoning Plan）與發展審批地區圖（Development Permission Area Plan），本質上都是土地利用開發控制的規劃，是控制城市開發與建設活動的最直接法律依據，為允許進行開發的土地提供詳細的使用管理基礎。

微觀層面的開發控制規劃以宏觀層面的城市發展規劃為依據，確定具體地區的土地使用性質及使用強度、道路及工程管線控制性位置以及空間環境控制的規劃要求，是城市規劃行政管理的主要工具。開發控制規劃是城市規劃實施的核心層次，是政府協調各種不同利益，實現公共目標，保障公共利益的主要工具之一，故此特別需要“法定性”地位去保證。

有學者認為，規劃的編制內容可從五個角度去劃分。<sup>8</sup>

1. 從空間尺度來劃分：國土規劃、區域規劃、城市規劃、社區規劃。
2. 從內容側重點來劃分：物質建設規劃、經濟發展規劃和社會發展規劃。
3. 從表現形式來劃分：綜合規劃和專項規劃。
4. 從技術層級角度來劃分：總體規劃、分區規劃、控制性規劃和修建性規劃。
5. 從編制目的角度來劃分：概念性規劃和實施性規劃。

在比較了西方主要國家的規劃實踐情況後，可以發現規劃編制的層次主要是從空間尺度和技術內容兩個角度來劃分，但這兩種層級並不是

<sup>7</sup> 曹珊，作為博弈規則的城市規劃編制，北京規劃建設，2007.4，P. 98-99。

<sup>8</sup> 蘇騰、曹珊，二元性：法定城市規劃編制技術體系的特性，北京規劃建設，2007（5）。

一一對應的平行關係，而是必須按實際情況協調配合。空間上的不同層級可以包含技術層面上的所有層級，也可以根據需要有所簡化。反之，同一技術層面也可能貫徹到所有空間層級，也可能根據需要越過某個層級。

下面我們將以我國、香港特別行政區、深圳市及新加坡的規劃編制體系為例子進行研究。

## 第一節 我國城市規劃編制體系

### 規劃編制體系現況

根據我國《城鄉規劃法》的規定，城市規劃可分為總體規劃和詳細規劃。詳細規劃分為控制性詳細規劃和修建性詳細規劃。

法定規劃是指法律和強制性技術規範所要求編制的規劃及中央政府或地方政府賦予法律效力的規劃。而非法定規劃是指那些不是法律規定的，不具有法律地位，也沒有法律規定的審批程序和內容要求的規劃。<sup>9</sup>我國規劃體系內的法定規劃包括城市總體規劃及控制性詳細規劃。

《城鄉規劃法》要求在制定和實施城鄉規劃，應當遵循城鄉統籌、合理佈局、節約土地、集約發展和先規劃後建設的原則，改善生態環境，促進資源、能源節約和綜合利用，保護耕地等自然資源和歷史文化遺產，保持地方特色、民族特色和傳統風貌，防止污染和其他公害，並符合區域人口發展、國防建設、防災減災和公共衛生、公共安全的需要。

城市總體規劃的內容應當包括：城市的發展佈局，功能分區，用地佈局，綜合交通體系，禁止、限制和適宜建設的地域範圍，各類專項規劃等。

同時，規劃區範圍、規劃區內建設用地規模、基礎設施和公共服務設施用地、水源地和水系、基本農田和綠化用地、環境保護、自然與歷史文化遺產保護以及防災減災等內容，應當作為城市總體規劃的強制性內容。

---

<sup>9</sup> 宋軍，非法定規劃方法初探，規劃師，2006（22），P. 34。

城市總體規劃的規劃期限一般為二十年。城市總體規劃還應當對城市更長遠的發展作出預測性安排。

參照《城鄉規劃法》及《城市規劃編制辦法》的內容，整理出表 10，以反映出我國城市規劃編制的主要階段及其層面。

表 10 我國城市規劃編制的主要階段及其層面

階段	層面	備註
城市 總體 規劃	總體規劃綱要	<p>(一) 市域城鎮體系規劃綱要，內容包括：提出市域城鄉統籌發展戰略；確定生態環境、土地和水資源、能源、自然和歷史文化遺產保護等方面的綜合目標和保護要求，提出空間管制原則；預測市域總人口及城鎮化水準，確定各城鎮人口規模、職能分工、空間佈局方案和建設標準；原則確定市域交通發展策略。</p> <p>(二) 提出城市規劃區範圍。</p> <p>(三) 分析城市職能、提出城市性質和發展目標。</p> <p>(四) 提出禁建區、限建區、適建區範圍。</p> <p>(五) 預測城市人口規模。</p> <p>(六) 研究中心城區空間增長邊界，提出建設用地規模和建設用地範圍；</p> <p>(七) 提出交通發展戰略及主要對外交通設施佈局原則。</p> <p>(八) 提出重大基礎設施和公共服務設施的發展目標。</p> <p>(九) 提出建立綜合防災體系的原則和建設方針。</p>

城市 總體 規劃	市域城鎮體系 規劃	<p>(一) 提出市域城鄉統籌的發展戰略。其中位於人口、經濟、建設高度聚集的城鎮密集地區的中心城市，應當根據需要，提出與相鄰行政區域在空間發展佈局、重大基礎設施和公共服務設施建設、生態環境保護、城鄉統籌發展等方面進行協調的建議。</p> <p>(二) 確定生態環境、土地和水資源、能源、自然和歷史文化遺產等方面的保護與利用的綜合目標和要求，提出空間管制原則和措施。</p> <p>(三) 預測市域總人口及城鎮化水準，確定各城鎮人口規模、職能分工、空間佈局和建設標準。</p> <p>(四) 提出重點城鎮的發展定位、用地規模和建設用地控制範圍。</p> <p>(五) 確定市域交通發展策略；原則確定市域交通、通訊、能源、供水、排水、防洪、垃圾處理等重大基礎設施，重要社會服務設施，危險品生產儲存設施的佈局。</p> <p>(六) 根據城市建設、發展和資源管理的需要劃定城市規劃區。城市規劃區的範圍應當位於城市的行政管轄範圍內。</p> <p>(七) 提出實施規劃的措施和有關建議。</p>
	中心城區規劃	<p>(一) 分析確定城市性質、職能和發展目標。</p> <p>(二) 預測城市人口規模。</p> <p>(三) 劃定禁建區、限建區、適建區和已建區，並制定空間管制措施。</p> <p>(四) 確定村鎮發展與控制的原則和措施；確定需要發展、限制發展和不再保留的村莊，提出村鎮建設控制標準。</p> <p>(五) 安排建設用地、農業用地、生態用地和其他用地。</p> <p>(六) 研究中心城區空間增長邊界，確定建設用地規模，劃定建設用地範圍。</p> <p>(七) 確定建設用地的空間佈局，提出土地使用強度管制區劃和相應的控制指標（建築密度、建築高度、容積率、人口容量等）。</p>

城市 總體 規劃	中心城區規劃	<p>(八) 確定市級和區級中心的位置和規模，提出主要的公共服務設施的佈局。</p> <p>(九) 確定交通發展戰略和城市公共交通的總體佈局，落實公交優先政策，確定主要對外交通設施和主要道路交通設施佈局。</p> <p>(十) 確定綠地系統的發展目標及總體佈局，劃定各種功能綠地的保護範圍，劃定河湖水面的保護範圍，確定岸線使用原則。</p> <p>(十一) 確定歷史文化保護及地方傳統特色保護的內容和要求，劃定歷史文化街區、歷史建築保護範圍，確定各級文物保護單位的範圍；研究確定特色風貌保護重點區域及保護措施。</p> <p>(十二) 研究住房需求，確定住房政策、建設標準和居住用地佈局；重點確定經濟適用房、普通商品住房等滿足中低收入人群住房需求的居住用地佈局及標準。</p> <p>(十三) 確定電信、供水、排水、供電、燃氣、供熱、環衛發展目標及重大設施總體佈局。</p> <p>(十四) 確定生態環境保護與建設目標，提出污染控制與治理措施。</p> <p>(十五) 確定綜合防災與公共安全保障體系，提出防洪、消防、人防、抗震、地質災害防護等規劃原則和建設方針。</p> <p>(十六) 劃定舊區範圍，確定舊區有機更新的原則和方法，提出改善舊區生產、生活環境的標準和要求。</p> <p>(十七) 提出地下空間開發利用的原則和建設方針。</p> <p>(十八) 確定空間發展時序，提出規劃實施步驟、措施和政策建議。</p>
	專項規劃	<p>明確綜合交通、環境保護、商業網點、醫療衛生、綠地系統、河湖水系、歷史文化名城保護、地下空間、基礎設施、綜合防災等專項規劃的原則。</p>

<p>城市 總體 規劃</p>	<p>分區規劃</p>	<p>對於大、中等城市根據總體規劃進行用地、人口、公共設施、基礎設施分區深化。主要內容包括：</p> <p>(一) 確定分區的空間佈局、功能分區、土地使用性質和居住人口分佈。</p> <p>(二) 確定綠地系統、河湖水面、供電高壓線走廊、對外交通設施用地界線和風景名勝區、文物古跡、歷史文化街區的保護範圍，提出空間形態的保護要求。</p> <p>(三) 確定市、區、居住區級公共服務設施的分佈、用地範圍和控制原則；</p> <p>(四) 確定主要市政公用設施的位置、控制範圍和工程幹管的線路位置、管徑，進行管線綜合。</p> <p>(五) 確定城市幹道的紅線位置、斷面、控制點座標和標高，確定支路的走向、寬度，確定主要交叉口、廣場、公交站場、交通樞紐等交通設施的位置和規模，確定軌道交通線路走向及控制範圍，確定主要停車場規模與佈局。</p>
<p>詳細 規劃</p>	<p>控制性 詳細規劃</p>	<p>(一) 確定規劃範圍內不同性質用地的界線，確定各類用地內適建，不適建或者有條件地允許建設的建築類型。</p> <p>(二) 確定各地塊建築高度、建築密度、容積率、綠地率等控制指標；確定公共設施配套要求、交通出入口方位、停車泊位、建築後退紅線距離等要求。</p> <p>(三) 提出各地塊的建築體量、體型、色彩等城市設計指導原則；</p> <p>(四) 根據交通需求分析，確定地塊出入口位置、停車泊位、公共交通場站用地範圍和網站位置、步行交通以及其它交通設施。規定各級道路的紅線、斷面、交叉口形式及渠化措施、控制點座標和標高。</p> <p>(五) 根據規劃建設容量，確定市政工程管線位置、管徑和工程設施的用地界線，進行管線綜合。確定地下空間開發利用具體要求。</p> <p>(六) 制定相應的土地使用與建築管理規定。</p>
	<p>修建性詳細規劃</p>	<p>適用於建設計劃已經明確的重要地區。進行空間佈局、景觀規劃設計及道路、綠地、工程管線、豎向設計。</p>

根據新的《城市規劃編制辦法》的要求，我國城市總體規劃的強制性內容包括：

1. 城市規劃區範圍。
2. 市域內應當控制開發的地域。包括：基本農田保護區，風景名勝區，濕地、水源保護區等生態敏感區，地下礦產資源分佈地區。
3. 城市建設用地。包括：規劃期限內城市建設用地的發展規模，土地使用強度管制區劃和相應的控制指標（建設用地面積、容積率、人口容量等）；城市各類綠地的具體佈局；城市地下空間開發佈局。
4. 城市基礎設施和公共服務設施。包括：城市幹道系統網路、城市軌道交通網路、交通樞紐佈局；城市水源地及其保護區範圍和其他重大市政基礎設施；文化、教育、衛生、體育等方面主要公共服務設施的佈局。
5. 城市歷史文化遺產保護。包括：歷史文化保護的具體控制指標和規定；歷史文化街區、歷史建築、重要地下文物埋藏區的具體位置和界線。
6. 生態環境保護與建設目標，污染控制與治理措施。
7. 城市防災工程。包括：城市防洪標準、防洪堤走向；城市抗震與消防疏散通道；城市人防設施佈局；地質災害防護規定。

總體規劃綱要成果包括綱要文本、說明、相應的圖紙和研究報告。

城市總體規劃的成果應當包括規劃文本、圖紙及附件（說明、研究報告和基礎資料等）。在規劃文本中應當明確表述規劃的強制性內容。

控制性詳細規劃成果應當包括規劃文本、圖件和附件。圖件由圖紙和圖則兩部分組成，規劃說明、基礎資料和研究報告收入附件。

修建性詳細規劃成果應當包括規劃說明書、圖紙。

規劃文本是對規劃的各項目標和內容提出規定性要求的文件。規劃文本可以用來表達規劃的意圖、目標、對規劃有關內容提出的規定性要求。

圖紙是指用圖像表達現狀和規劃設計內容，其表達內容及要求應與規劃文本一致。

附件主要包括規劃說明書和基礎資料匯編，規劃說明書的內容是分析現狀、論證規劃意圖、解釋規劃文本等。

圖件是由圖紙和圖則組成，是一個在 2005 年的《城市規劃編制辦法》引進的概念。雖然在該文件中沒有具體規定圖則的相關內容，但參考深圳市的法定圖則制度，可以對圖則有一個更好的理解。

1980 年施行的《城市規劃編制審批暫行辦法》規定城市規劃成果的表現形式是規劃圖和說明書。1991 年的《城市規劃編制辦法》要求編制規劃文本，到了 1995 年的《城市規劃編制辦法實施細則》和 2005 年的《城市規劃編制辦法》不但提升了規劃文本的地位，2005 年的《城市規劃編制辦法》還要求控制性詳細規劃編制圖則。

規劃文本和圖則與傳統的圖紙比較，具有較少的技術性和更強的管理性和控制性。傳統的城市規劃被視為規劃工作者的“技術成果”，“規劃圖”和“說明書”，包攬一切，面面俱到。這樣的城市規劃有助施工但無助於管理。如果將面面俱到的“規劃圖”直接作為規劃管理的依據，城市規劃必將失效。原因有兩點：一是圖紙內容重點不突出，控制層次不明確。二是圖紙表達方式長期以來採用工程圖的制圖方法，僅僅反映技術成果，而不體現規劃管理政策。<sup>10</sup>

規劃文本比圖紙可以更好地對城市建設設施進行管理，圖紙只能反映城市規劃的追求藍圖，而規劃文本是對規劃的各項目標和內容提出規定性要求的文件，可以表達規劃的意圖、目標，有利於對社會發展、土地利用、空間佈局以及各項建設作出更好的管理。同時規劃文本的編制有助於推進規劃成果法制化。

## 傳統規劃編制體系的問題

如前所述，城市規劃與一個國家或地區的政治、經濟及社會狀況密切相關。長期的計劃經濟體制下形成的城市規劃編制體系在我國向社會主義市場經濟發展的過程中，明顯出現了不適應的狀況。

---

<sup>10</sup> 劉飛，城市規劃行政法，北京：北京大學出版社，2007.1，P. 110-116。

我國研究城市規劃的學者紛紛指出了在新形勢下，我國過去長期採用的傳統城市規劃編制體系的局限性及其不足之處（新的《城鄉規劃法》以及《城市規劃編制辦法》已因應情況引進了部分改革機制）。

西安建築科技大學城市規劃設計院總規劃師黃明華教授等學者認為<sup>11</sup>，長期以來，較明顯的計劃經濟特徵使總體規劃對城市動態性、生長性的重視及對“規劃是一個過程”的理解不足，從而在規劃實施過程中缺乏對空間發展引導與控制的步驟。規劃一般先規定城市五年、二十年後發展到甚麼樣的程度，繼而勾劃出其理想的“模樣”，但這樣的結果是只考慮了以遠期為重點的城市總體佈局的合理性，而忽略了由現狀到近期、再到遠期這一發展過程中的多變性與不確定性，缺少了對城市發展過程的總體考慮。

此外，總體規劃“二十年”的期限限定了考慮問題的空間，二十年之後的發展似乎變得可有可無；較為繁雜的編制內容與細節佔用了規劃編制人員的大量精力和時間，使其無暇顧及更為重要的長遠發展問題；終極藍圖式的成果表達使規劃缺少動態與彈性的引導作用；技術性過強的特點則使規劃缺少了前瞻性。

清華大學建築學院教授顧朝林認為我國傳統的城市規劃至少存在以下幾點問題<sup>12</sup>：

1. 區域性規劃對城市總體規劃的指導作用和約束力不強。
2. 城市總體規劃中宏觀論證不夠，尤其對社會、經濟的研究依然薄弱。
3. 長官意識強烈，編制過程不嚴謹。
4. 編制方法落後，重空間形體而輕實質內容。
5. 城市總體規劃內容繁瑣，審批週期過長。
6. 指標體系有待優化。
7. 近期規劃與總體規劃脫節。
8. 編制過程缺乏公眾參與。

<sup>11</sup> 黃明華、王林中、李科昌，繼承與創新：中國城市規劃編制體系之管見，規劃師，2007（12）。

<sup>12</sup> 顧朝林，由“三規分立”到“三規合一”，在“促進城鎮科學規劃健康發展高層國際研討會”上的發言摘要，<http://www.town.gov.cn>。

上海同濟城市規劃設計研究院主任規劃師裴新生提出<sup>13</sup>，面對日益變化的發展需求，總體規劃存在的主要問題包括：

1. 規劃編制的內容過於龐雜，要求面面俱到，但往往重點不突出，但凡城市發展中遇到的問題無論輕重緩急，均需要規劃特別總體規劃去協調，造成總體規劃不堪重負。
2. 規劃編制的週期過長，時效性不夠。許多城市的總體規劃編制少則兩至三年，多則五至六年，很多總體規劃的批准之日也即是修編之時，很難有效指導城市建設。
3. 總體規劃成果難以適應城市發展建設的需要，規劃的彈性和適應市場經濟的能力不夠。
4. 總體規劃的法定性不強，在規劃實施過程中對規劃修改的隨意性較大。

中國城市規劃設計研究院院長李曉江認為<sup>14</sup>，1990年代的總體規劃有點走上了“八股”化，成果看起來洋洋大觀，但對城市發展的重大問題往往研究不深入，對策不清晰……忽略了對城市生動的、本質的研究。

對於控制性詳細規劃的傳統編制方法，內地規劃界亦多有反思。

廣東省住房和城鄉建設廳副廳長蔡瀛等提出<sup>15</sup>，我國的控制性詳細規劃在具體實踐中面臨的主要問題包括：

首先，編制技術落後，導致成果可操作性較弱，與規劃管理脫節。傳統的控制性詳細規劃的編制技術對控制內容強求統一，面面俱到，缺乏彈性。而市場經濟條件下城市發展的複雜性和多變性則要求控制性詳細規劃的控制內容更具彈性，要求研究控制指標的彈性和應變範圍，使之控而不死，變而不亂。同時，控制性詳細規劃的編制技術要求主要側重於對規劃成果的終極要求，但對如何分析、如何確定控制指標等編制方法的指引不夠，容易導致對控制指標數值的確定缺乏科學性，規劃成果與管理脫節。

<sup>13</sup> 裴新生，當前總體規劃編制中的若干問題研究，理想空間：新形勢下的城市總體規劃，上海：同濟大學出版社，2007（20），P.9。

<sup>14</sup> 戰略規劃，城市規劃，2007，31（1），P.44。

<sup>15</sup> 蔡瀛、王朝暉、姚燕華、孫翔、李光旭，控制性詳細規劃編制的探索與創新，城市規劃，2007，31（3），P.9-10。

其次，管理實施程序不完善，法制不健全。在編制技術上過於偏重技術上的合理，不夠重視法律程序，缺乏必要的法律保障。控制性詳細規劃制定後，如何管理、依法實施等環節無章可循。控制性詳細規劃成果的實施性、操作性不夠強，面對現實唯有經常調整。造成這種情況的主要原因是沒有真正把控制性詳細規劃提升到法律文件的高度來看待。

最後，編制與實施缺乏公眾參與，隨意變更現象嚴重。傳統上，大多數的控制性詳細規劃都是由政府城市規劃行政主管部門編制與審批，公眾缺乏有效的參與途徑，規劃實施過程中缺乏應有的監督保障，以致在規劃管理中時常出現變更規劃、越權審批，遷就開發商利益的現象。

劍橋大學土地經濟系博士田莉認為<sup>16</sup>，我國控制性詳細規劃面對的主要問題與困惑包括：

首先，編制科學性與成果法定性的矛盾。控制性詳細規劃由於受到信息來源、編制技術方法、時間限制、公眾參與有限等方面的制約，常常導致規劃的強制性指標的制定出現主觀性強，不夠科學性的問題。由於我國目前的規劃實踐很大程度上仍停留在物質規劃層面，規劃師更多關心的是技術合理和空間美觀的問題，尚未意識到控制性詳細規劃是利益分配的重要工具。很多城市委託的控制性詳細規劃編制要求在幾個月或更短的時間內完成，甚至要求在短期內控規或法定圖則“全覆蓋”的目標，規劃師根本無暇顧及錯綜複雜的現狀問題，這樣編制出來的帶有缺陷的成果如以法律的形式確定下來，在實施中將會出現大量的問題。

其次，規劃理性和市場效率的矛盾。由於體制上的原因，我國控制性詳細規劃的實施時常受到上級領導與相關利益部門的壓力，從而陷入自我否定的境地。此外，控制性詳細規劃編制與審批本身存在的問題，如缺乏對地塊經濟及社會屬性考慮隨意給出的指標、冗長的審批程序等，也是控制性詳細規劃較為明顯的焦點。

最後，剛性與彈性的矛盾。控制性詳細規劃的核心意圖，是達到剛性控制與彈性引導的統一。通過剛性指標，尤其是容積率、建築高度、配套公共設施等的規定，保護土地使用者的發展權和公眾利益。但在城市高速發展的轉型期，市場經濟瞬息萬變，如何兼顧規劃的剛性與彈性是一個不能忽視的重要問題。目前我國的控制性詳細規劃編制在彈性方面明顯不足。彈性的缺失使得規劃管理部門在實際操作中，或忽視規劃所制定的指標而根據個案情況重新確定指標體系，或收到大量涉及關鍵性指標的調整申請，不僅影響了控制性詳細規劃的權威性，且容易滋生

<sup>16</sup> 田莉，我國控制性詳細規劃的困惑與出路，城市規劃，2007，31（1），P.17-18。

規劃管理過程中的尋租現象，使得指標的調整成為某些管理者謀取自身私利的工具。

總的來說，就像吳良鏞院士等人所言<sup>17</sup>，由於各方面的體制還不完善，我國的規劃和實施中還存在相當多有待改善的問題，例如規劃數量不少且針對性不強、內容交叉重複且銜接協調不力、規劃與市場的界限模糊、規劃評估調整機制缺乏等等。這表明了在城市發展外部環境激烈變化、城市發展速度加快、發展規模變大的過程中，傳統的規劃方法“捉襟見肘”。

## 對規劃編制體系改革的探索

在這種背景下，為優化城市規劃的編制體系，我國的各級政府與規劃界都作出了大量的探索。

在宏觀層面的城市發展規劃方面，2000年廣州市開國內城市的先河，首次開展了廣州城市總體發展戰略規劃研究工作，拉開了我國探索快速城市化時間市場經濟體制下的城市規劃編制的新思路。<sup>18</sup>

在本世紀之始，廣州在經歷了開放改革以來二十多年的快速發展後，由於各種因素的變化，極需要擬定一個面對新的發展形勢的長遠發展目標，並制定一個引導城市可持續發展的總體發展戰略規劃，以適應新的發展形勢的需要，引導建設項目的空間佈局，促進社會經濟發展與環境保護的協調。

在此基礎上，廣州市政府於2000年6月邀請了中國城市規劃設計研究院、清華大學、同濟大學、中山大學及廣州市城市規劃勘測設計研究院五家規劃設計單位開展了廣州總體發展概念規劃諮詢活動。

五家規劃諮詢單位針對廣州未來發展進行了深入研究，提出了各自富有創意的概念與方案。隨後，廣州市城市規劃局組建了“廣州城市總體發展戰略規劃深化工作組”，開展了城市土地利用、城市生態環境和社會綜合交通三個專題的深化研究，制訂了《廣州城市建設總體戰略概念規劃綱要》，於2001年4月30日經廣州市人民政府第76次常務會議討論通過。

<sup>17</sup> 吳良鏞、武廷海，從戰略規劃到行動計劃——中國城市規劃體制初論，城市規劃，2003，27（12），P. 14。

<sup>18</sup> 林樹森、戴逢、施紅平、王蒙徽、潘安，規劃廣州，北京：中國建築工業出版社，2006.3。

《廣州城市建設總體戰略概念規劃綱要》將廣州劃分為五個片區，確定城市主要發展方向為南部、東部，空間佈局的基本取向為：北優、南拓、東進、西聯（2007年廣州市市委又增加了“中調”）；以山、城、海、田的自然特徵為基礎，構築“區域生態環廊”、“三縱四橫”的生態主廊道，建設多層次、多功能、立體化、複合型的生態結構體態；在保護生態、環境的前提下，密切結合土地利用，積極構築以機場、港口、鐵路為龍頭，以快速軌道網及高快速路網為交通體系，強化廣州作為物流、客流中心的地位，充分發揮華南經濟中心、交通樞紐的作用。

經過七年快速有序的發展，面對國際國內形勢發生的重要變化，廣州的城市發展戰略也需要重新思考與定位，空間發展戰略需要進一步優化和提升。同時，為了貫徹落實總體規劃“政府組織、專家領銜、部門合作、公眾參與、科學決策”的組織原則，集思廣益，深入研討面向2020年的廣州市總體發展戰略，為總體規劃綱要編制提供技術支援，廣州市於2007年4月邀請了北京清華規劃設計院、同濟大學、中國城市規劃設計研究院、廣東省城鄉規劃設計研究院、廣州市城市規劃勘測設計研究院、中山大學六家國內知名設計單位進行“廣州2020城市總體發展戰略規劃諮詢”。

中山大學地理科學與規劃學院袁奇峰教授等總結了廣州戰略規劃的特徵：<sup>19</sup>

1. 戰略規劃是應對現實問題的，從方法上是“問題導向”的。
2. 戰略規劃的成果是戰略性的，戰略性（或者是框架性）的成果對於一個城市的作用比細緻、詳細的規劃更為重要。
3. 戰略規劃是面向實施的。
4. 戰略規劃是彈性的、開放的，新的事件可以不斷補充和完善戰略規劃。
5. 戰略規劃是滾動的，需要不斷檢討、反思。這樣戰略規劃才能一直保持生命力，發揮指導城市發展的作用。

繼廣州後，內地許多城市亦展開了戰略規劃（概念規劃）的研究。如南京城市總體發展戰略與空間佈局規劃研究、天津城市空間發展戰略研究、北京城市空間發展戰略研究、深圳2030城市發展策略等。

---

<sup>19</sup> 陳建華、袁奇峰、易曉峰，戰略規劃推動下的行動規劃——關於廣州城市規劃及其實踐的思考，城市規劃學刊，2006（2）。

有學者提出，從名稱上看，“戰略規劃”（Strategic Planning）源於澳洲，“概念規劃”（Concept Planning）源於新加坡。兩者名稱雖不同，但編制目的與內容相似，本質上都是針對原來終極藍圖式的物質規劃提出具有動態思想、重視規劃過程、淡化規劃期限的彈性的戰略層面規劃。英國是最早進行戰略規劃研究與編制的國家。<sup>20</sup> 20世紀60年代以來，各種戰略規劃已在世界許多國家和地區被廣泛應用。

從發達國家的戰略規劃的編制情況來看，可以歸納到六個相同點：<sup>21</sup>

1. 規劃內容是客觀的，以社會服務、公共設施、交通基礎設施、資源環境利用為重點，對城市性質、職能定位、產業規劃、經濟發展目標等內容較少不涉及；注重策略研究。
2. 不涉及既定的指標體系，如建設用地指標等。
3. 規劃期限較長或者沒有時間期限的限制。
4. 不限制修訂的時間期限，可根據需要及時進行調整。
5. 在城市規劃編制體系中地位最高，大多具有法律效力。
6. 注重公眾參與。

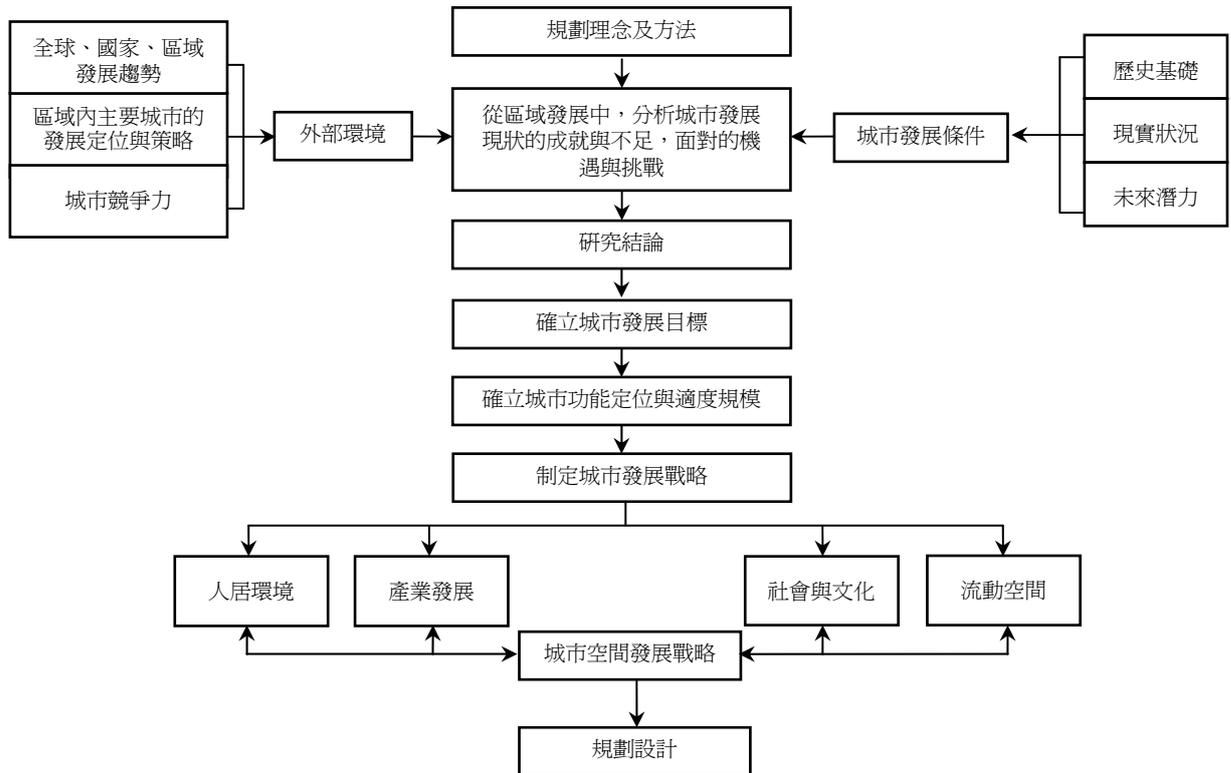
在我國，雖然不同城市的戰略規劃的研究方式與內容存在差異，但歸納來說，其技術流程框架基本如圖 23 所示。

---

<sup>20</sup> 黃明華、王林中、李科昌，繼承與創新：中國城市規劃編制體系之管見，*規劃師*，2007，23（12），P. 72。

<sup>21</sup> 王微波、陳怡平，中外城市戰略規劃編制比較，*浙江大學學報*，2003，30（2），P. 346-347。

圖 23 城市發展戰略規劃的技術流程框架



中國城市規劃設計研究院院長李曉江總結該院在城市發展戰略規劃方面的多年實踐經驗後，總結了城市發展戰略規劃的主要發展趨勢：<sup>22</sup>

首先，從強調城市個體之間的競爭轉向探求區域整合，從認識上將城市競爭從零和遊戲變為正和遊戲，城市從對抗性競爭走向競合，這樣的思路更契合區域一體化的發展趨勢。

其次，從相對單純的經濟目標轉向經濟、社會、人口資源、環境協調發展，由此更重視地域歷史文化、特色方面的研究，並對空間的圖底關係有了新的認識。

第三，從構建宏大目標、展示壯美圖景逐漸走向關注策略行動。

最後，研究的重點由發散走向回歸，作為戰略規劃，它應該是綜合的發展戰略，涉及經濟、社會、文化甚至是制度等各個方面，並由此提出空間的回應要求，因此涉及各個領域的發散研究是必要的，但最終要回歸到空間。

<sup>22</sup> 戰略規劃，城市規劃，2007，31（1），P. 47。

雖然城市發展戰略規劃（概念規劃）在我國的規劃編制體系中仍不具有法定地位，但可以預見在未來它將會發揮更重要的作用。我國新的《城市規劃編制辦法》也明確：“城市人民政府在提出編制城市總體規劃前，應當對現行城市總體規劃以及各項專項規劃的實施情況進行總結，對基礎設施的支撐能力和建設條件作出評價，針對存在的問題和出現的新情況，從土地、水、能源和環境等城市長期的發展保障出發，依據全國城鎮體系規劃和省域城鎮體系規劃，着眼區域統籌和城鄉統籌，對城市的定位、發展目標、城市功能和空間佈局等戰略問題進行前瞻性研究，作為城市總體規劃編制的工作基礎。”

近期建設規劃是近年來我國城市規劃界討論的熱門問題。<sup>23</sup> 近期建設規劃是城市長遠發展的第一步，長遠規劃的實施有賴於對近期建設與發展規劃的有效引導。《城鄉規劃法》要求市、縣、鎮政府根據城、鎮總體規劃、土地利用總體規劃和年度計劃以及國民經濟和社會發展規劃，制定近期建設規劃。近期建設規劃應當以重要基礎設施、公共服務設施和中低收入居民住房建設以及生態環境保護為重點內容，明確近期建設的時序、發展方向和空間佈局。近期建設規劃的規劃期限為五年。

從國外的經驗看，面向實施的規劃通常有兩個相輔相承的層面。以美國為例，第一個層面是政府依據綜合規劃編制的《基礎設施改進計劃》（Capital Improvement Programming，簡稱CIP）。該計劃的目的是通過政府對公共設施進行投資來引導土地開發和確定未來城市投資建設的主要方向，發揮政府引導私人發展商、政府其他機構更好地進行各自投資的作用。與我國近期建設規劃相似。《基礎設施改進計劃》每五年編制一輪，同時每年進行審核並調整計劃建設項目序列，以適應計劃時段中由於城市財政或發展需求變化而衍生的變化。第二個層面主要由以區劃（Zoning）為核心的控制體系構成，直接對土地開發進行控制。與《基礎設施改進計劃》面對的是政府可以把握的公共項目不同，這個層面針對的是約束私人市場的投資行為。

## 我國第一部地方控制性詳細規劃法規

在微觀層面的開發控制規劃，探索的工作亦是不斷進行。廣東省制定了我國第一部控制性詳細規劃的地方性法規—《廣東省城市控制性詳細規劃管理條例》，該條例已於2005年3月1日起施行，賦予了控制性詳細規劃明確的法律地位，對控制性詳細規劃的編制、審批、實施、修改以及法律責任等都作了詳細的規定。在實質上就是在控制性詳細規劃層

<sup>23</sup> 黃明華、王林中、李科昌，繼承與創新：中國城市規劃編制體系之管見，規劃師，2007，23（12），P. 72-73。

面上實行了“法定圖則”制度。作為配套，廣東省分別推出了《廣東省城市控制性詳細規劃制定指引》、《廣東省城市規劃委員會指引》、《廣東省城市控制性詳細規劃信息公開指引》。圖 24 及圖 25 分別列出了廣東省城市控制性詳細規劃編制及審批流程圖及廣東省城市控制性詳細規劃成果體系框架。

按照《廣東省城市控制性詳細規劃管理條例》的規定，廣東省的控制性詳細規劃的編制，應當根據城市總體規劃或者分區規劃的要求，綜合考慮自然環境、人文因素、公眾意願和經濟社會發展需要，體現提高城市環境質量、生活質量和景觀藝術水平的總體要求，符合國家和省的有關標準和規範。其主要內容包括：

1. 規劃依據和規劃範圍；
2. 建設用地性質，包括不同地塊土地使用性質的具體控制要求，土地使用性質的兼容性；
3. 建設用地使用強度，包括不同地塊的開發建設密度、容積率、綠地率等具體控制要求；
4. 道路交通、包括道路系統的功能分級和交叉口形式，以及公共停車場、公交站場等的規劃要求；
5. 工程管線，包括各類工程管線的走向、位置等控制要求；
6. 特定地區地段和其它的公共配套設施的規劃要求。

該條例亦明確了需要對控制詳細規劃進行調整的情形，包括：

1. 城市總體規劃或者分區規劃發生重大變更，對控制性詳細規劃控制區域的功能與佈局產生重大影響的；
2. 設立重大建設項目，對控制性詳細規劃控制地塊的功能與佈局產生重大影響的；
3. 在實施城市建設中發現控制性詳細規劃有明顯缺陷的；
4. 對控制性詳細規劃確定的建設用地性質、建設用地使用強度和公共配套設施的規劃要求進行調整的。

圖 24 廣東省城市控制性詳細規劃編制及審批流程

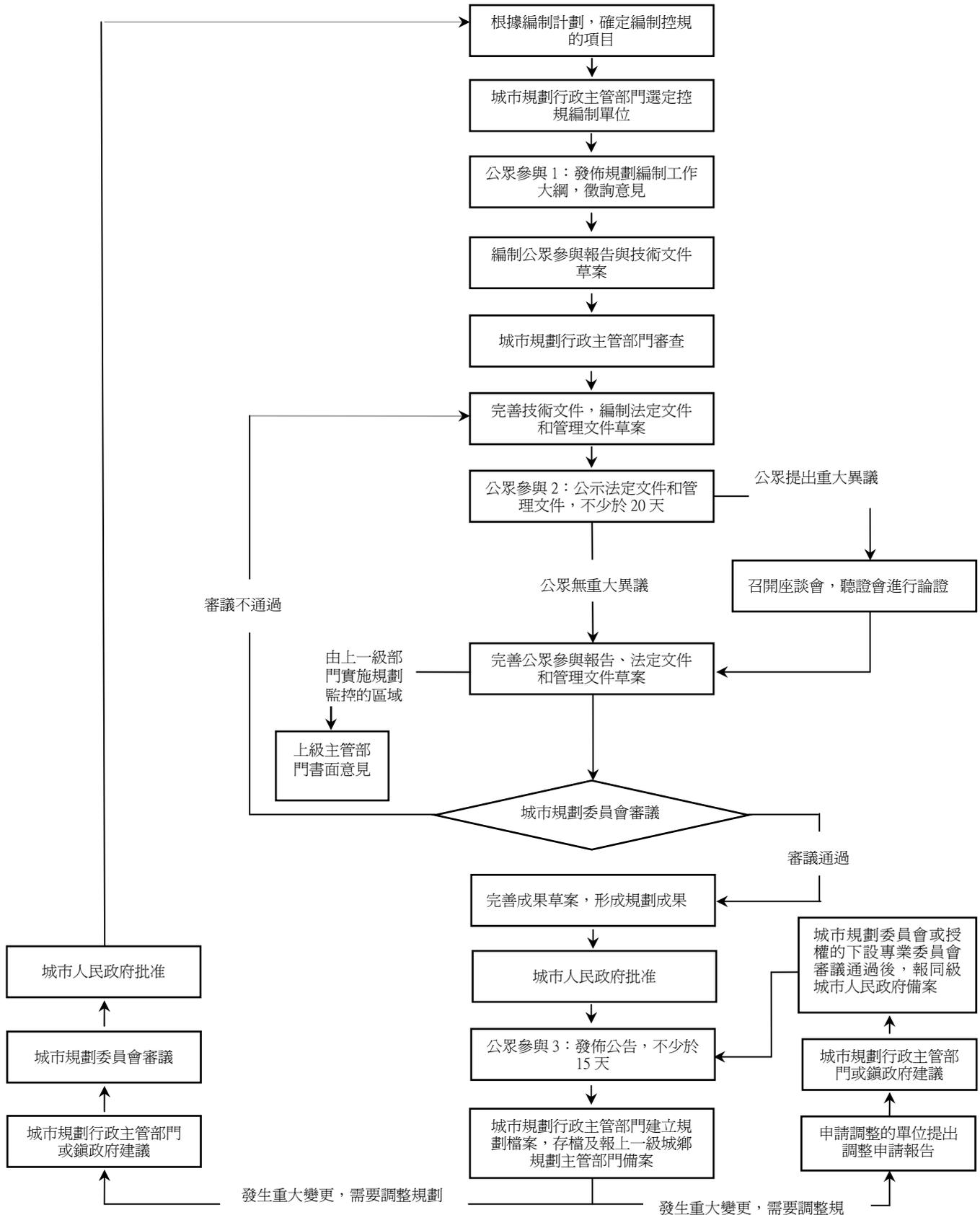
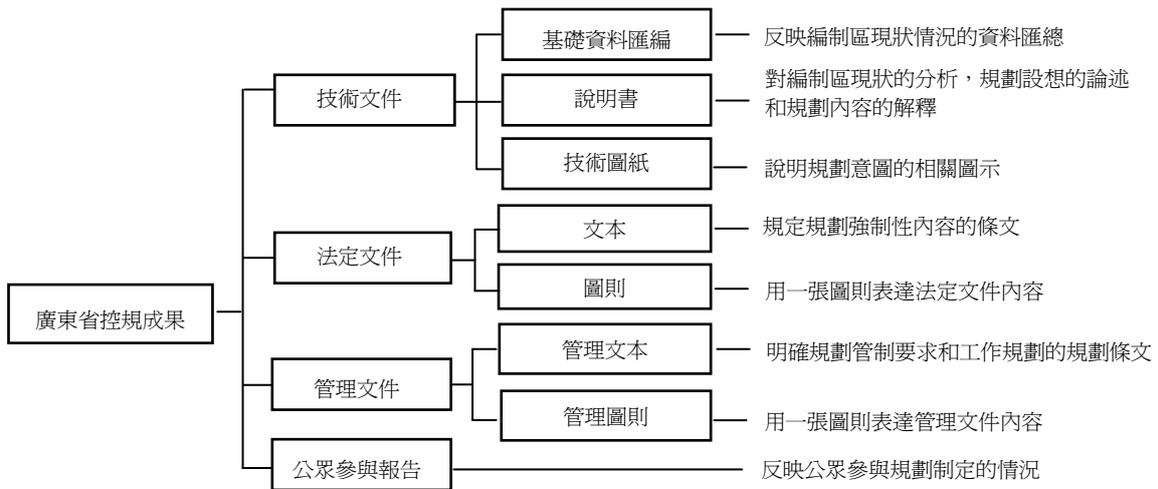


圖 25 廣東省城市控制性詳細規劃成果體系框架



廣東省各地依據《廣東省城市控制性詳細規劃管理條例》及其配套指引，規範了控制性詳細規劃的制定和實施，建立了規劃委員會審議制度，在規劃的編制、審議、實施的全過程建立起了公眾參與制度，在一定程度上更好地推進及保障了行政機關的依法行政和依法管理。

廣東省重視城市規劃指引的作用。城市規劃指引是關於城市規劃某些專題公佈的一系列引導性政策和技術要求，它針對不同時期城市規劃管理方面存在的突出問題、各地發展動態及社會公眾普遍關注的規劃熱點而制定，是在遵循城市規劃法規的基礎上，對一些城市規劃政策和技術的強調、補充和深化。

### 具操作性的規劃指引

有學者認為，隨着我國城市化進程的加速，城市開發規模空前。城市公共空間及產業空間開發項目的類型層出不窮，標準不斷提高，政府在技術層面上除了要進一步加強法制建設和技術規範的執行外，還需要制訂針對各類開發建設活動的具體政策，提供具操作性的“規劃指引”。

相對於“規劃指引”，法律規範的條文多具有原則性、抽象性的特點，而規劃實踐中出現的問題往往十分具體而複雜，許多問題不適宜納入法律規範的調節範疇；其次，立法的程序通常較長，要反復論證，多次修改，但規劃實踐中的問題會不時出現，且需及時解決，經常調整法律法規顯然不現實。故此有必要通過適時制定各種規劃政策，技術建議等文件，對規劃建設中的問題加以規範和引導。

“規劃指引”是一種規範和指導城市規劃和城市建設的政策性文件，是城市規劃行政主管部門公佈的關於某些規劃問題或針對特定開發建設項目一系列引導性政策、要求和建議。

“規劃指引”不是強制性的“國家標準”，也不是一般的實施性規劃，它不追求正式的結構和詳細的設計方案，因此不是開發控制的直接法定依據。實際上，可以將“規劃指引”看作是城市規劃體系中的一種非法定補充性規劃文件。關於“規劃指引”的地位可由城市規劃核心法、專項法或附屬法規加以具體定義。

規劃設計的成果內容應當符合相關的“規劃指引”要求。在規劃設計中如出現了偏離“規劃指引”時，規劃設計單位必須在規劃評審或審批過程中解釋原因。如果規劃管理部門不接受有關的解釋，該規劃就不能獲得通過。<sup>24</sup>

總括而言，當政府在編制城市規劃時，實質上就是在選擇或設計一個利益博弈規則。城市規劃的各項內容，如用地性質、容積率、建築高度等，都是對建設單位進行開發建設的規則設定。

從 20 世紀 80 年代以來，以制定目標為出發點的“理性模型”，一直是我國城市規劃的基本程式。這一程式將規劃的基本過程定為“收集資料 — 分析問題 — 確定目標 — 提出方案 — 優選方案 — 執行方案 — 通過反饋的意見重新制定下一輪目標”。“理性模型”在兩種情況下特別有效，一是在城市發展與建設面臨的問題的產生原因及解決手段相對明確，規劃的目標與方案針對性較強；二是影響區域與城市發展的可變因素相對較少，城市人口與經濟發展的“線性度”相對較高，規劃人員對城市發展過程比較易於把握。<sup>25</sup>

但是隨着社會經濟的發展，在一個利益多元，充滿利益競爭的社會中，城市規劃編制面臨的不僅是技術問題，而是社會中各種力量的角逐與較量。傳統的“理性模型”明顯呈現出本身的局限。形勢發展急需尋找一種能在眾多主體中達成平衡與協調的開放透明的規劃運作機制，在政府與多元社會群體之間建立起制度化的溝通渠道，吸收利益各方參與城市規劃的編制與實施。制定城市規劃時，促進參與者的多元化是滿足公眾的要求、避免社會矛盾激化的最好手段。<sup>26</sup>

<sup>24</sup> 許菁蕓、趙民，英國的“規劃指引”及其對我國城市規劃管理的借鑒意義，城市規劃，2005，20（6），P. 18-20。

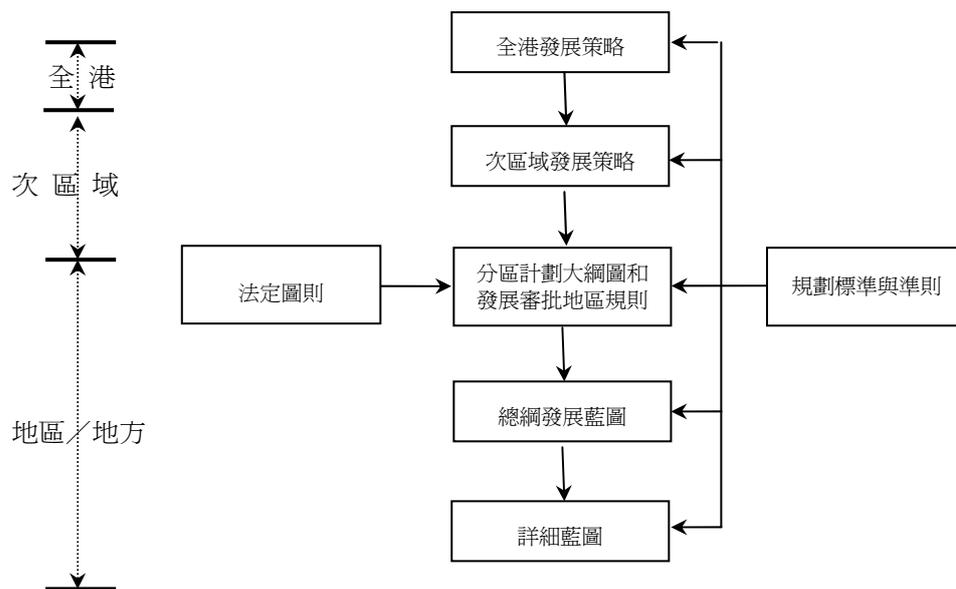
<sup>25</sup> 馮雨峰，從目標規劃到過程規劃 — 城市規劃的技術特徵與政策特徵，城市發展研究，2003.10（3），P. 29。

<sup>26</sup> 曹珊，作為博弈規則的城市規劃編制，北京規劃建設，2007（4），P. 100。

## 第二節 香港特別行政區的城市規劃編制體系

香港特別行政區的城市規劃編制體系可歸納為“三層次、五階段。”“三層次”是指全港、次區域、地區／地方三個層次；“五階段”則是指全港發展策略、次區域發展策略、法定圖則、總綱發展藍圖與詳細藍圖（見圖 26）。

圖 26 香港城市規劃編制體系框架



### 戰略性規劃

其中全港及次區域層次屬於宏觀層面的城市發展戰略性的研究、其規劃重點在於確立規劃的意向和目標，制訂政策和策略，其成果是宏觀的、策略性的，具有相對的穩定性。除非香港的經濟政策和規劃戰略發生重大改變，否則，規劃成果可以在較長的時間內發揮其指導作用而無需經常性修訂和調整。

戰略規劃在香港歷史悠久，根據香港規劃署的資料，第一份策略規劃是在 1948 年為戰後重建及針對從內地大量湧入的移民而制訂的《亞拔高比報告書》。除此以外，過去的報告包括：

- 《土地利用計劃書》(1970)；
- 《香港發展綱略》(1979)；

- 《香港發展策略》(1984)；
- 《全港發展策略修訂》(1986／1988)；
- 《全港發展策略檢討》(1996)；
- 《香港 2030：規劃遠景與策略》(2007)。

早期的策略規劃僅提供粗略的規劃方向，並未提出可量化的具體分析。主要建議包括 — 引入分區概念及預設人口密度、提供完備的運輸網絡及在新界發展多個衛星城市等。

《香港發展策略》的制訂帶來了重要的突破。它採用有系統的方式去設定目標和課題、認明限制、擬定方案、評審各種方案以選擇最合適者、以及擬定明確的執行計劃。

《香港發展策略》在 1986 及 1988 年進行了兩次較小規模的修訂，而在 1996 年完成了一次全面性的檢討。是次檢討增強了對環境因素的重視，是香港首個全面評估環境基線狀況，並進行獨立“規劃與環境評估”的策略性土地規劃研究。該項檢討同時引入了可持續發展的概念，並促使在本世紀初進行了一項名為“21 世紀可持續發展”的研究。

由於形勢的變化發展，香港規劃署在 2000 年 11 月展開“香港 2030：規劃遠景與策略”的研究（“香港 2030 研究”），以更新《全港發展策略》，其目標是“制定一個長遠的規劃策略，作為香港日後發展和策略性基礎建設的指引，並通過規劃發展，協助實現政府的其他政策目標”。<sup>27</sup>

該項研究的過程可分為四個階段（見圖 27），分別為：

#### 第一階段 — 擬訂工作程序並檢討基線狀況

- 非正式地徵詢專家意見；
- 察閱世界各主要城市的策略規劃；
- 檢討已完成的主要策略規劃、環境與運輸研究；建立並更新基線狀況及未來各種土地用途需求的資料；
- 察閱內地各項發展計劃；

<sup>27</sup> 香港特別行政區政府，香港 2030：規劃遠景與策略 — 最後報告，2007.10。

- 檢討政府政策，並找出該等政策對策略規劃的潛在影響；
- 建立主要的研究假設；
- 檢討規劃目標及主要課題。

#### 第二階段 — 探討主要規劃課題與設定評審大綱

- 確立主要策略規劃課題；
- 檢討這些策略規劃課題有關的限制、機遇及問題；
- 分析策略規劃課題對香港未來發展的潛在影響；
- 檢視土地資源的可持續使用方式；
- 研究與內地社會經濟整合的相關課題；
- 建立用以評審各方案的框架。

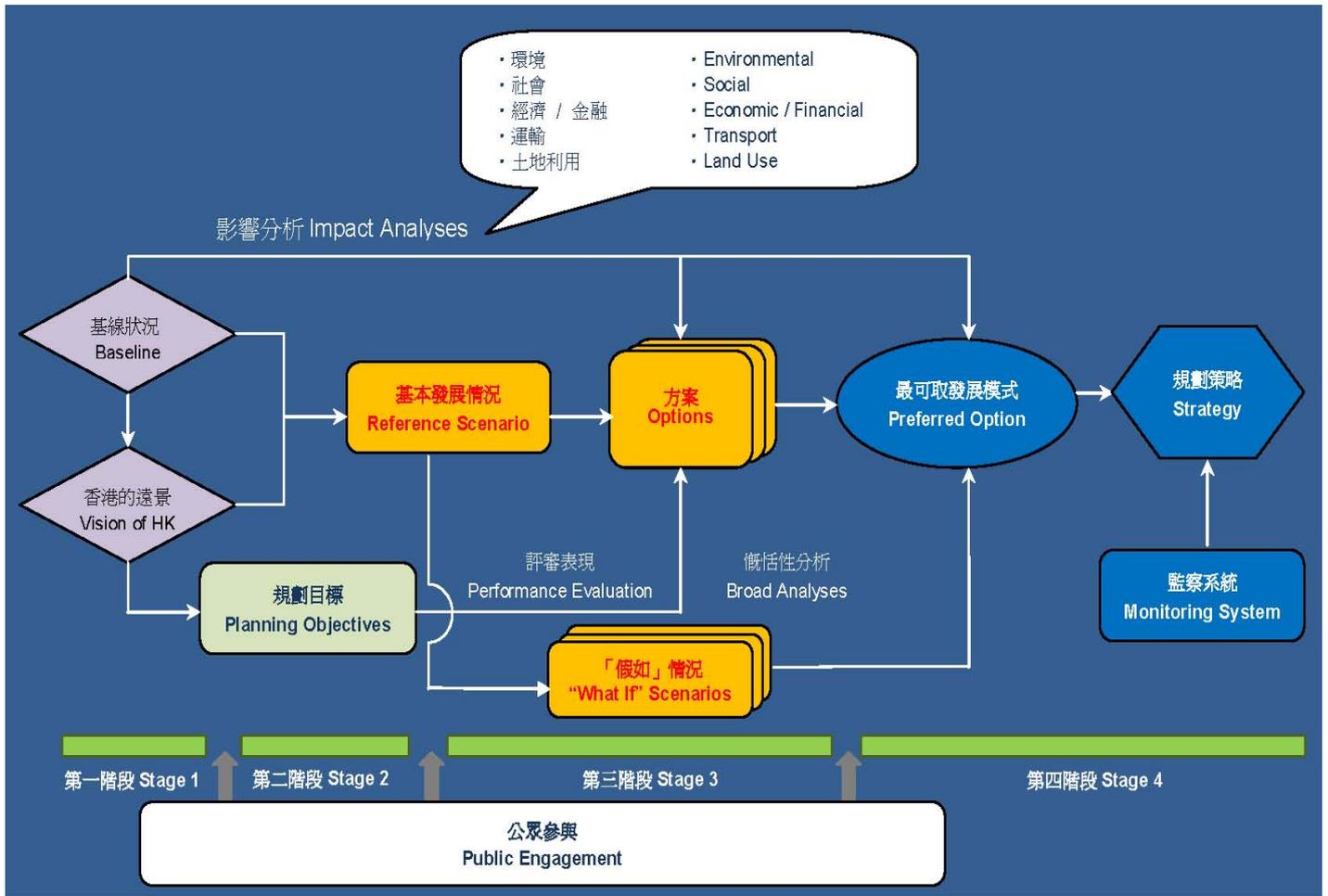
#### 第三階段 — 制定假設情況和方案

- 勾劃香港可持續發展的遠景；
- 確立策略發展方向；
- 分析發展方向的主要要素；
- 預測人口及其他工作假設，並尋找新的發展機會；
- 提出各種方案以供選擇；
- 擬定各項發展方案。

#### 第四階段 — 草擬發展策略與應變計劃

- 擷取理想的元素以組成最可取的發展方案；
- 以評審準則評估最可取的發展方案；
- 設定“假如”情況；
- 擬定應變計劃；
- 制訂整體規劃策略。

圖 27 香港 2030 研究的流程圖



“香港 2030 研究” 有以下特色：

1. “遠景帶動” 計劃 — 捨棄從前以趨勢為基礎的規劃方式，取代了以往只單憑趨勢推斷需求的做法。策略發展委員會在 2000 年闡明有關鞏固香港的亞洲國際都會地位的遠景。“香港 2030 研究”採納了這個遠景目標。在進行第一階段的公眾諮詢後，亦為該研究訂立了主要目標：“必須貫徹可持續發展概念，致力均衡滿足這一代和後代在社會、經濟和環境方面的需求，從而提供更佳的生活質素。”

爲了把遠景演繹為空間規劃，“香港 2030 研究”亦進一步訂立了以下具體的規劃目標：

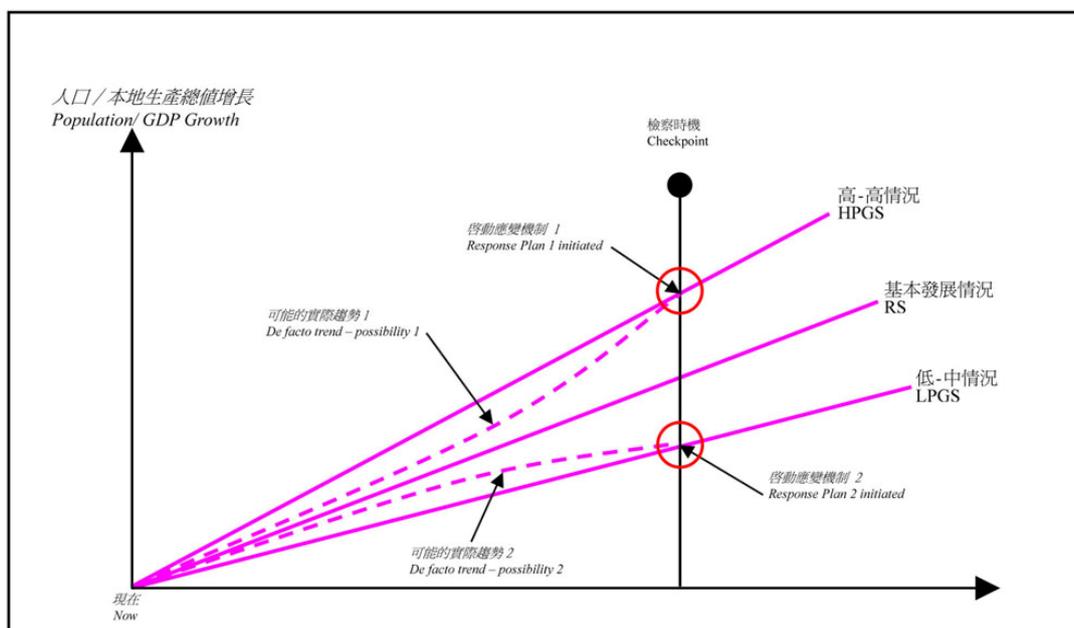
- 提供優質生活環境；

- 保育自然環境和保護文化遺產；
- 提升香港作為經濟樞紐的功能；
- 滿足房屋及社區的需求；
- 發展一個安全、高效率、符合經濟效益及環境原則的運輸系統；
- 推動藝術文化活動及旅遊業；以及
- 加強與內地的聯繫。

與以往進行的“全港發展策略”檢討不同，“香港 2030 研究”在若干層面上有突破性的創新，包括進行更多研究以支持工作假設情況；對達至遠景目標所涉及的轉變多作預測；致力制定妥善周全的策略，以應付未來各種情況（見圖 28）。

2. 縱觀全局 — 考慮了全球及內地的發展趨勢，亦清楚表明了香港是大珠江三角洲區域的一部分。香港未來的發展規劃必須對所處區域地位有清楚的了解。
3. 更長遠的規劃 — 考慮到規劃及實施策略發展及其相關的基建項目需時，將規劃年期延長至三十年。
4. 廣泛而積極的公眾參與 — 在整個研究過程中，展開了大規模的公眾諮詢，透過回應公眾意見，對研究作出修正和調整，以建立發展方向的共識，以及加強社會人士對研究的接納。為了讓社會各界更加投入，香港有關部門採取了多種諮詢形式。例如與持份者舉辦了多次諮詢論壇，舉辦了專題工作坊，就特定主題進行深入討論。此外，亦向多個專業及民間團體舉行了簡介會及舉行巡迴展覽。在網站上設立電子論壇以及為年輕人舉辦了規劃創作比賽與訓練課程都是新的探索。
5. 更有效回應的策略 — 面對千變萬化的形勢與社會需求，採取了更靈活的研究方式，藉着四個階段的部署，更有效地回應市民的意見。同時，並不是只在計劃的最後階段進行才根據可持續發展準則進行評估工作，還應用於選擇方案的階段。此外，亦為“假如情況”擬備了應變計劃，訂立了概況性指引，以便可因應情況而調節發展建議。

圖 28 假設情況應變機制



次區域規劃是貫通全港發展策略與地區規劃，其主要功用是：

1. 為次區域界定發展目標、政策和方案以配合全港發展策略所訂的目標和政策。
2. 為制定地區發展藍圖提供基礎。
3. 為該次區域內的開發控制提供指引。

有關的工作成果除最後報告外，還包括四十八份工作文件，二十二份資料文件以及經濟規劃服務研究、經濟與財務評估、策略性環境評估以及珠江三角洲地區概括的土地用途模式的顧問研究報告。

全港戰略性規劃只對政府有約束力，不直接產生法律效力。其控制和約束作用是通過地區性規劃，尤其是法定圖則體現出來。

## 法定圖則

分區計劃大綱圖及發展審批地區規劃屬於微觀層面的開發控制規劃，實行法定圖則制度。分區計劃大綱圖是城市規劃委員會根據《城市規劃條例》擬備的法定圖則，基本上是顯示個別規劃區內的擬議土地用途和主要道路系統的。每份分區計劃大綱圖均附有一份註釋，說明各個地帶經常准許的用途，以及其他須向城市規劃委員會申請許可的用途。

分區計劃大綱圖由圖則、註釋及說明三個部分組成。其中圖則（1：7500 至 1：20000）及註釋是法律文件，說明則是非法律的技術文件。圖則基本上是利用不同的用途區來規範各種土地用途，例如分為“商業”、“住宅”、“休憩用地”等用途區。分區計劃大綱圖中的註釋內容主要包括土地用途地帶（用地性質）和規劃意向及備註三部分。土地用途地帶把每一用途區分為第一欄用途及第二欄用途。第一欄詳列每一用途區內經常准許的土地用途，而第二欄的發展項目須先行向城市規劃委員會申請許可（見圖 15），獲批准後才可進行的用途。如果第一及第二欄都沒有列明的土地用途則不可發展。如要修改有關的分區計劃大綱圖，則要依圖 16 的程序進行。備註則對土地開發強度、各類設施的數量及規模、規劃控制要求作出具體規定。

分區計劃大綱圖所列明的土地用途及限制，可以對私人物業土地契約上所賦予的發展權作出限制，例如容積率和發展用途。分區計劃大綱圖作為具體的操作性規劃，注重規劃層面的控制，而沒有將工程層面（包括建築和市政基礎設施）的技術指標和要求置於其中。其最突出的特點就是設置特別的土地用途地帶和每類土地用途地帶中多種無需申請規劃許可的規劃用途，適應及滿足了市場經濟發展的多變性和動態規劃的要求。

發展審批地區圖是為從未納入分區計劃大綱圖的地區擬備的圖則（1：5000），其顯示的擬議土地用途資料一般並不如分區計劃大綱圖所載的詳盡。發展審批地區圖是在 1991 年後開始擬備，目的是在擬備更詳細的分區計劃大綱圖之前，為新界鄉郊地區提供中期規劃管制和發展指引。發展審批地區圖顯示概括的土地用途地帶，附有註釋，並只會於公佈日期起計有效三年，期間會由分區計劃大綱圖取代。任何發展如未取得所需的規劃許可，均屬違例發展，會遭檢控。不過，在分區計劃大綱圖取代發展審批地區圖後，香港政府在這些地區採取強制執行行動的法例規定依然有效。

法定圖則具有普遍約束力。

## 部門內部圖則

發展大綱圖和詳細藍圖屬於行政規劃圖則，由規劃署依照法定圖則提供的大綱擬備。這類部門內部圖則涉及的範疇較廣，可提供較詳細的規劃參數，如地盤界線、出入口和行人天橋的位置，以及特定種類的政府或社區用途，以便協調各項公共工程、進行賣地和預留土地作特定用途。

發展大綱圖（1：2000）雖然沒有法定效力，但為政府進行地區規劃及時發展提供詳細的規劃資料及指引，作為協調地區發展及進度的重要依據。

詳細藍圖是較發展大綱圖更為詳細的規劃圖則，通常的比例是 1：500 至 1：2000。詳細藍圖會對每一地盤作詳細的設計指引，其主要作用是作為發展工程施工時的參考圖則。

部門內部圖則只對政府有約束力。

## 《香港規劃標準與準則》

《香港規劃標準與準則》是一份參考手冊，詳列了政府釐定各類土地用途和設施的規模、位置需求及地盤規定的準則。實際上，規劃技術標準和準則不僅是指導城市規劃編制和管理的重要依據，也是政策目標和價值取向的集中體現，影響到城市建設水平的高低和居民生活質量的好壞。

《香港規劃標準與準則》應用在下列四方面的工作上：

1. 未來發展的規劃 — 為分配的土地資源提供一個公平的基礎，亦是釐定各類土地用途和設施選址的準則。
2. 發展的管制 — 為釐定各類發展的規模、密度、地盤規定和所需的配套設施提供指引。
3. 按規劃圖則落實發展 — 提供準則來衡量規劃區各種用途的土地是否足夠，以及所提供的設施是否充足。

4. 生活質素的提高 — 就環境規劃、保育自然景觀和生態環境、保存文化遺產和市景提供指引。

《香港規劃標準與準則》覆蓋以下範圍：

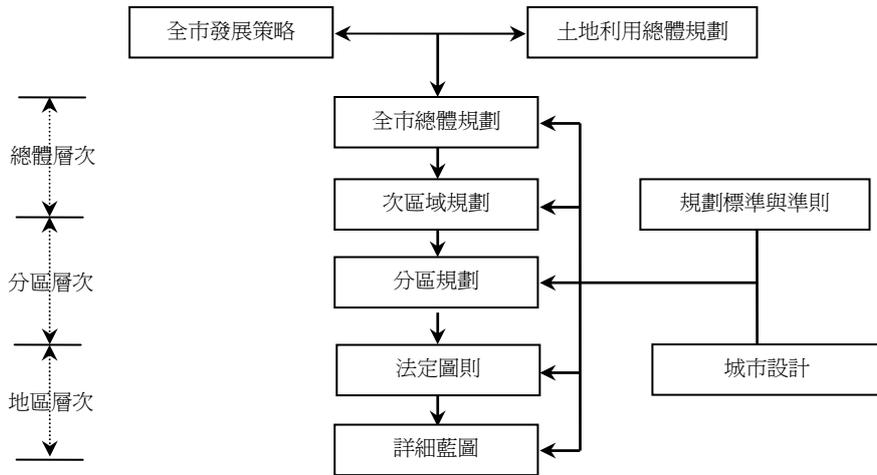
1. 居住密度；
2. 社區設施；
3. 康樂、休憩用地及綠化；
4. 工業；
5. 零售設施；
6. 公用設施；
7. 內部運輸設施；
8. 環境；
9. 自然保育與文物保育；
10. 城市設計指引；
11. 其他規劃標準與準則。

《香港規劃標準與準則》不具備法定效力，其成效要得以發揮，實有賴政府內部對各項標準與準則確切了解，統一演繹，靈活應用及通力合作。同時亦要由政府透過適當的機制下，引導發展商遵循有關的指引。在適當的情況下，這些標準與準則會在土地契約條款中訂明，或在城市規劃委員會批給規劃許可時以附帶條件方式訂明。故此，《香港規劃標準與準則》的原意是作為規劃工作者的輔助工具，但已逐漸成為香港規劃編制體系中一個不可或缺及極具效益的部分。

### 第三節 深圳市的城市規劃編制體系

按照《深圳市城市規劃條例》的規定，深圳市的城市規劃編制體系可劃分為總體、分區、地區三個層次及全市總體規劃、次區域規劃、分區規劃、法定圖則及詳細藍圖五個階段（見圖 29）。亦可歸納為“三層次、五階段”。同時，亦規定了市政府要組織制定全市發展策略，指導全市總體規劃的編制；市政府亦需要制定城市規劃標準與準則，作為城市規劃編制和規劃管理的主要技術依據。深圳相當重視城市設計的功能，在城市規劃標準與準則中，城市設計佔了一個相當重要的地位。

圖 29 深圳市城市規劃編制體系框架



### 總體及分區層次規劃

雖然在《深圳市城市規劃條例》中沒有明確城市發展策略的法定地位，但在 2001 年開始由深圳市規劃局和中國城市規劃設計研究院編制的《深圳 2030 城市發展策略》，歷時四年完成，並於 2006 年 7 月，由深圳市人大常委會運用重大事項決定權，表決通過了《深圳 2030 城市發展策略》的決議，使它成爲了我國第一個法定化的城市發展策略。

如深圳市副市長閔小培所言，《深圳 2030 城市發展策略》受《香港 2030：規劃遠景與策略》的啓發而立項開展。<sup>28</sup>

具有戰略性規劃性質的《深圳 2030 城市發展策略》研究成果包括十二份專題研究報告、一份空間諮詢報告、一份總報告以及一份公眾諮詢文件。以空間發展爲主要內容，重點對今後二十五年深圳的歷史使命、增長模式、空間發展對策與途徑以及實現全面協調可持續發展的策略進行研究，在城市理想、發展目標、發展時序、功能定位、發展策略等方面提出一系列富有創意的戰略設想和發展理念。

《深圳 2030 城市發展策略》的編制過程中，經歷了四次專家諮詢、兩次網上展示與公眾諮詢；開展了新聞發佈會、市民論壇等多種形式的公眾參與程序。深圳市有關部門在草案出台後主動赴廣州、東莞、香港等周邊城市進行交流，就城市間的合作和協調問題進行了討論。可以說

<sup>28</sup> 深圳市規劃局. 建設可持續發展的全球先鋒城市市場 - 深圳 2030 城市發展策略. 北京：中國建築工業出版社. 2007.12。

《深圳 2030 城市發展策略》的編制過程是一個公眾參與、社會討論、部門商議、區域協調直至達成共識的過程。

全市總體規劃應根據全市發展策略確定的城市性質、發展目標和發展規模，對城市規劃區內的城市發展形態、次區域及組團結構劃分、城市建設用地佈局、交通運輸系統及全市性基礎設施的佈局、農業及環境保護、風景旅遊資源的開發利用等進行總體佈署，並確定各專項規劃的基本框架。

《深圳市城市總體規劃 1996-2010》在 2000 年經我國國務院批准並獲國家級優秀勘察設計金獎。同時，深圳市城市規劃榮獲國際建築師協會（UIA）頒發 2000 年的“阿伯克隆比榮譽獎”（Golden Prize of National Planning Design in 2000）。

《深圳市城市規劃條例》訂明了全市總體規劃審批的流程以及公眾參與的方式（見附件三圖 19）。

次區域規劃應根據全市總體規劃制定，次區域的範圍由深圳市政府依據全市總體規劃確定，指導次區域內土地利用和各項城市建設。

分區規劃應根據次區域規劃的要求制定。分區的範圍由深圳市規劃局根據次區域規劃的城市組團結構佈局，參照河流、山脈、道路等地形地物的分界並結合行政區劃確定。

## 地區層次規劃

深圳市的地區層次規劃包括法定圖則以及詳細藍圖。

法定圖則應根據分區規劃制定，對分區內各片區土地利用性質、開發強度、配套設施等作進一步明確規定。法定圖則的編制、審批、公眾諮詢、檢討和修訂都必須按照《深圳市城市規劃條例》訂定的嚴密法定程序進行，經審批後成為確認的法令文件（見附件三圖 20）。法定圖則的審批由深圳市城市規劃委員會負責，深圳市規劃局負責組織法定圖則的編制與執行。

《深圳市城市規劃條例》訂明在出現下列情況之一時，應修改法定圖則：

1. 城市總體規劃發生變化，對分區的功能與佈局發生較大影響的；

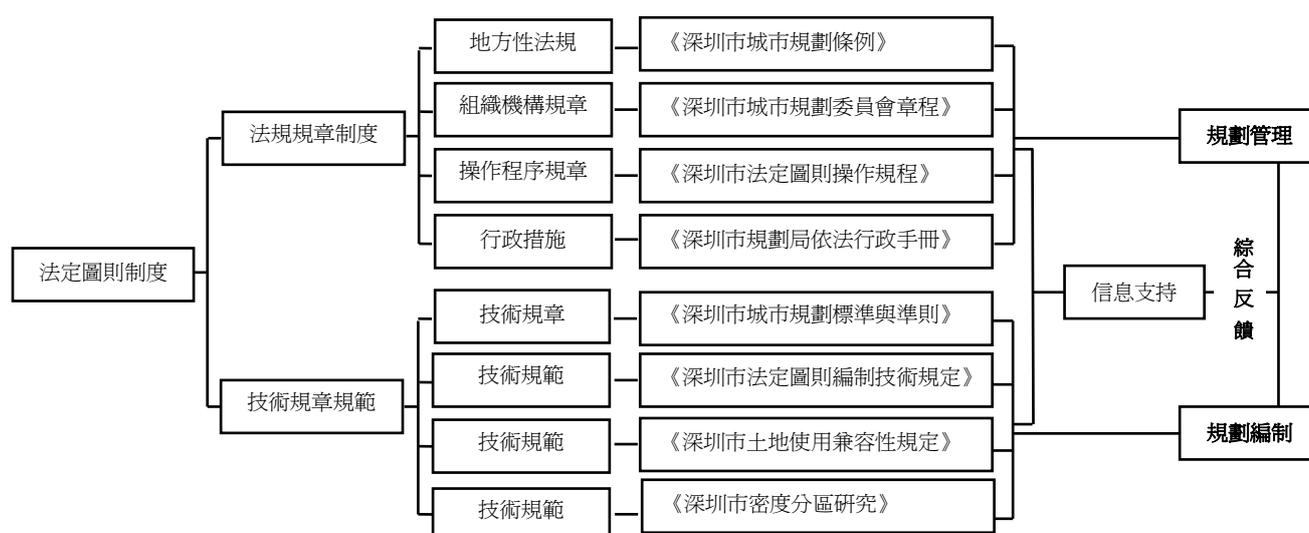
2. 重大專案的設立，對分區的功能與佈局發生較大影響的；
3. 對法定圖則實施的定期檢討過程中，市規劃委員會認為有必要修改的；
4. 公眾人士對法定圖則實施的修改意見，獲得深圳市規劃委員會接納的。修改法定圖則按照制定法定圖則的程式進行。

詳細藍圖應根據法定圖則所確定的各項控制要求制定，詳細確定片區或社區內的土地用途及各市政工程管線等專案的佈置。詳細藍圖由深圳市規劃局或其派出機構編制、審批。法定圖則未能覆蓋的地塊，應在現狀調查研究的基礎上，根據分區規劃確定的各項要求編制詳細藍圖。

有規劃學者認為深圳市的法定圖則是編制、決策、實施和公眾參與及監督規劃的核心。<sup>29</sup> 而法定圖則是指由法律授權的專門權力機構，按照法律規定的制訂和批准程序確認的文件和圖則，是城市規劃管理的法定依據。

1998 年《深圳市城市規劃條例》正式頒佈後，將深圳的城市規劃工作從技術路線引向了法制路線，並形成了以法定圖則為核心的“三層次，五階段”城市規劃編制體系。圖 30 顯示了 1998 年以來深圳市法定圖則制度框架。

圖 30 1998 年以來深圳市法定圖則制度框架



<sup>29</sup> 王富海，從規劃體系到規劃制度 — 深圳城市規劃歷程剖析，城市規劃，2000，24（1）。

深圳市法定圖則的名稱借用自香港，但在具體內容上則較為充分地從我國國情和深圳規劃機制出發進行設計，主要特點包括：

首先，在規劃層次上定位於我國規劃體系中的控制性詳細規劃（香港的法定規劃在規劃層次上更近於我國傳統規劃體系中的分區規劃階段），在技術深度上採用了近似控制性詳細規劃的深度。

其次，技術成果分為技術文件和法定文件兩個層次。技術文件基本按照控制性詳細規劃要求編制，內容包括規劃專業和工程專業的所有成果，是法定文件的技術支撐和管理的內部依據。法定文件只規定了用地的性質、規模和公共設施的要求，用最少而最易操作的指標和準則控制規劃管理與實施的關鍵點，並在格式上務求簡潔統一，便於公眾了解，更便於達成市場共識。

最後，為平衡“法定”本身對規劃控制要素的“剛性化”及適應城市發展變化的可能性所要求的“彈性”，採取的措施之一是盡量減少法定圖則的控制指標；措施之二是採用“用地性質三類制”，即成果中標明的性質為第一類，開發意圖符合這一類規定者，可直接到規劃主管部門辦理手續；在成果中另列第二、三類使用性質，分別經規劃主管部門和規劃委員會研究批准後方可採用；對於成果中沒有列明的使用性質，則必須按規定申請進行圖則修改。這樣的程序設置，達到了“按規劃實施非常方便，改變規劃則手續嚴格”的目的。措施之三是設計了一套修訂法定圖則的條件和程序。

法定圖則在制定法定文件的內容時，對土地用途、開發容量、道路交通、公共設施和重要的市政設施等有關內容，在定性、定量、定位置方面制定了較為嚴格詳盡的技術規定，加強對地塊的使用及開發的控制。

為了適應市場經濟的特點，對主要受市場調節的影響和具有不可預見性的方面給予了較大的彈性，所以在確定法定文件的內容時，只選取了“用地性質”、“用地面積”、“容積率”、“建築覆蓋率”、“公共設施配套設施”等五項控制指標，其他指標則按不同的具體情況進行確定。

在市場條件下，開發商遵循最大利益原則，但配套設施等公共物品的供應往往受到忽視。因此，法定圖則除對土地利用性質、強度等進行

控制外，應特別注意公共設施和市政設施的配置以及城市環境的改善，以保障城市公共利益的實現。

## 規劃標準與準則

《深圳市城市規劃標準與準則》是一份指導各層次規劃編制的通則式技術規範。在 1989 年，根據建設管理的需要，借鑒香港的經驗，深圳制定了 1990 版《深圳市城市規劃標準與準則》，對城市用地分類、各類用地的比例及標準、公共設施配套指標作出規定，解決了規劃標準從無到有的問題，首創了國內地方規劃標準。

20 世紀 90 年代初，建設部先後頒佈了《城市用地分類與規劃建設用地標準》、《城市居住區規劃設計規範》和《村鎮規劃標準》。1997 年，依據國家規範，總結多年建設管理的經驗，對 1990 版《深圳市城市規劃標準與準則》進行了修訂，形成了 1997 版《深圳市城市規劃標準與準則》，獲得當年科技進步三等獎。1997 版《深圳市城市規劃標準與準則》內容有所擴充，體現了地方標準與國家標準的銜接，也一定程度上反映了深圳作為改革開放前沿城市發展的實際情況。1997 版《深圳市城市規劃標準與準則》作為規劃設計的行業標準，是近年深圳建設管理和規劃設計的直接技術依據，在城市發展中發揮了重要作用。

深圳城市發展開始由“速度型”向“效益型”轉變，這對城市規劃提出了更高和更新的要求。另一方面，隨着形勢的變化和城市的發展，1997 版《深圳市城市規劃標準與準則》在實施中也逐漸暴露出一些弱點。2002 年初，深圳市規劃部門再次組織力量對 1997 版《深圳市城市規劃標準與準則》進行系統的檢討和修訂工作。

針對深圳的實際情況，對《深圳市城市規劃標準與準則》修訂時增加了“城市地下空間利用”一章，其主要思路是：以適應城市發展目標，在保護與合理利用資源的前提下，重視綜合開發、分層開發以及地下環境條件的改善等，強調分層開發、公共優先、綜合規劃以及專案可行性研究。尤以近期以淺層空間利用、與地鐵相關的地下開發為重點。這個標準屬於國內首創。表 11 列出了《深圳市城市規劃標準與準則》的主要框架。

表 11 《深圳市城市規劃標準與準則》的主要框架

條 文	條文說明	1. 總則
	第一部分 城市用地	2. 城市用地分類與標準
		3. 居住用地
		4. 公共設施
		5. 工業用地
		6. 倉儲用地
		7. 城市綠地
		第二部分 城市設計 與建築控制
	9. 居住建築控制要求	
	10. 非居住建築控制要求	
	11. 城市地下空間利用	
	第三部分 道路交 通與市政 工程設施	12. 交通設施
		13. 給水工程
		14. 排水工程
		15. 電力工程
		16. 通信工程
17. 燃氣工程		
第四部分 其他設施	18. 環境衛生	
	19. 城市綜合防災和減災	
	附錄 A 名詞解釋	
	附錄 B 本標準用詞說明	
條 文 說 明	條文說明	1. 總則
	第一部分 城市用地	2. 城市用地分類與標準
		3. 居住用地
		4. 公共設施
		5. 工業用地
		6. 倉儲用地
		7. 城市綠地
		第二部分 城市設計 與建築控制
	9. 居住建築控制要求	
	10. 非居住建築控制要求	
	11. 城市地下空間利用	
	第三部分 道路交 通與市政 工程設施	12. 交通設施
		13. 給水工程
		14. 排水工程

條 文 說 明	第三部分 道路交通 與市政工程設施	15. 電力工程
		16. 通信工程
		17. 燃氣工程
	第四部分 其他設施	18. 環境衛生
		19. 城市綜合防災和減災

## 完善城市規劃編制體系的要求

爲了進一步完善城市規劃體系，深圳當局在 2005 年底提出了要求按照科學性、前瞻性和可操作性相統一的原則，加快建立以城市發展策略爲導向、城市總體規劃爲核心、近期建設規劃爲重點、法定圖則爲基礎的城市規劃體系；同時，加強編制工作的組織協調，拓寬社會及公眾參與管道，提高城市規劃編制水準。

### 第四節 新加坡的城市規劃編制體系

新加坡的城市規劃可分爲兩級體制：發展規劃和開發控制規劃。新加坡在體制上將專業規劃編制的權力賦予了市區重建局，其他專業部門不再單獨編制專業規劃，從體制上解決了規劃部門與專業部門之間規劃不協調的問題。

#### 發展規劃

新加坡的發展規劃是指戰略性的概念規劃。概念規劃是長期性和戰略性的，制定長遠發展的目標和原則，體現在形態結構、空間佈局和基礎設施體系。概念規劃的作用是協調和指導公共建設的長期計劃，並爲實施性規劃提供依據。規劃圖是示意性的，不足以指導具體的開發建設。

概念規劃採取綜合方法編制，在編制過程中許多政府部門參與協作，同時亦綜合考慮了經濟、社會及環境各方面的長期發展需要。

在 1971 年新加坡編制了第一個概念規劃。在 1991 年，新加坡對其第一個概念規劃進行了調整，形成 2000 年、2010 年和 X 年三個階段的形態發展架構。新一輪概念規劃的重點是建設一個具有國際水準的城市

中心，並形成四個地區中心，完善快速交通體系，提升居住環境品質等等。值得一提的是，概念規劃的遠景只是一個發展目標（指新加坡的人口達到 400 萬），並沒有具體的實現期限。

在 2001 年，新加坡對概念規劃再次進行了調整。主要是以人口達至 550 萬為發展目標，謀劃新加坡在未來四十至五十年的發展遠景。2001 年新加坡概念規劃提出了七個方面的規劃要點：在熟悉的地方建設新住屋；高樓城市生活 — 每房有景；更多的休閒選擇；商業用地更加靈活；形成全球的商業金融中心；建設更加密集的軌道網路；更強調各地區的特色。

新加坡在修編概念規劃的過程中，相當重視公眾參與。特別成立了兩個由專業人士、利益團體代表、學者、工商界人士、草根階層以及學生組成的關注小組，負責社會意見收集及與政府部門進行溝通。公眾亦可透過互聯網及其他途徑提交意見。政府稍後亦舉行大型介紹會，向各界介紹關注小組提交的報告書，聽取各界意見，然後才作出決定。

在 2006 年，新加坡對 2001 年的概念規劃進行了中期檢討。

這是由於概念規劃只是一個廣泛的戰略規劃，並不能代替具體計劃。在概念規劃結束後，就要開始詳細的總體規劃。

## 開發控制規劃

新加坡的開發控制規劃是總體規劃（發展指導規劃）。2003 年的總體規劃將新加坡分為由五十五個規劃區組成的五個區域。總體規劃是引導新加坡在未來十至十五年中發展的土地利用的法定規劃，並將由概念規劃制定的長期發展策略轉化到實施性的詳細規劃內。

總體規劃包含了對需要提供特別指引的地區的特別及詳細性控制規劃。該規劃以土地使用和交通規劃為核心，根據概念規劃的原則和目標，制定土地用途、發展密度、高度、交通組織、環境改善步行和開敞空間體系、歷史保護和開發等方面的開發指導細則控制參數。

在 2003 年總體規劃內，第一次加入了綠地及水體規劃和城市特色規劃。

在 2006 年概念規劃中期檢討的基礎上，於 2008 年中展開了對總體規劃的修編工作。

# 附件六

## 其他國家及地區的城市規劃實施體系

## 附件六

### 其他國家及地區的城市規劃實施體系

#### 第一節 總述

城市規劃的實施，就是將城市規劃的內容變成現實。常言道：“三分規劃（編制），七分實施”，可見規劃實施的重要。實施不力，任何描繪得更美的規劃也逃不了“紙上劃劃、牆上掛掛”的命運。

具體來說，城市規劃實施就是把城市規劃中確定的城市發展目標和其他規劃內容透過開發控制變為現實的過程。城市規劃實施的目的就是使城市土地、空間資源的使用和各項建設都能夠按照城市規劃進行，促進城市的各組成要素在空間上的合理組合和相互協調，不斷優化和更新城市空間結構和各類物質設施，從而完善和發展城市功能，促進城市經濟、社會發展與環境相協調。實施管理是一種行政管理，具有一般行政管理的特點，是以實施城市規劃為目標，行使行政權力的過程和形式。

現代化的城市規劃實施體系應符合以下的主要原則：<sup>30</sup>

##### 1. 合法性原則

行政合法性原則的核心是依法行政，其主要內容是：一是規劃管理人員與管理對象都必須嚴格執行和遵守法律規範，在法定範圍內依照規定辦事；二是規劃管理人員和對象的權利與義務應有明確的法律規範依據；三是城市規劃實施管理行政行為必須有明確的法律規範；四是一切行政違法主體及個人應依法承擔相應的法律責任。

##### 2. 合理性原則

合法是行政行為的前提，但是任何法律法規的內容都是有限的。由於現代公共行政活動呈現多樣性與複雜性，尤其城市規劃實施的對象複雜、快速多變，其管理行為專業性及技術性很強，立法機關較難及時制訂或修訂詳盡的、周密的法律規範。為了保障城市規劃的實施，行政管理機關需要享有一定程度的自由裁量權，

<sup>30</sup> 王慶海，現代城市規劃與管理（第二版），北京：中國建築工業出版社，2007.9，P. 304-305。

即“行政主體在法律規定的範圍和幅度內，基於法律規定的目的和宗旨，自主尋求判斷事實與法律的最佳結合點，並據此作出或不作出具體行政行為的權力。”<sup>31</sup> 行政合理性原則是基於自由裁量權而產生的，其要求是行政自由裁量權的行使：必須符合法律的目的；對法律的解釋必須符合合法的原意；必須符合合法的授權要求，出於合理的正當動機；必須做到事實客觀、依據充分，將相關因素納入考慮，不將不相關因素納入考慮；必須符合合法的公正適用原則。

### 3. 效率性原則

效率性原則是指出行政部門遵循依法行政的種種要求並不意味可以降低行政效率。在法律規範規定的範圍內決策，按法定的程序辦事，遵守操作規範，將有助於提高行政效率，並可減少行政爭議。

### 4. 集中統一管理原則

集中統一管理原則是指出實行城市的統一規劃和統一規劃管理。城市規劃作為城市建設和發展的基本政策和綜合部署，對城市系統起着重要的引導協調作用，城市的統一規劃和統一規劃管理，是城市系統有序運行的基本保證。

### 5. 政務公開原則

政務公開原則是指出城市規劃行政管理行為應當實行政務公開，除法律法規特別規定的以外，應向社會公開。具體要求包括：一是城市規劃一經批准，應當向社會公佈；二是城市規劃實施管理的依據、程序、時限、結果、管理部門、投訴渠道向社會公開；三是市民和企業向規劃管理部門了解與城市規劃有關的法律、法規、規章及已批准的規劃時，規劃管理部門應回答和解釋。

### 6. 信賴保護原則<sup>32</sup>

城市規劃的信賴保護原則是指出城市規劃行政主管部門必須信守承諾，不可擅自改變已經生效的行政許可。信賴保護原則的基礎是公眾對政府的信賴，這種信賴是政府維護公共安全、社會穩定的

<sup>31</sup> 田莉，論開發控制體系中的規劃自由裁量權，城市規劃，2007，31（12），P. 78-79。

<sup>32</sup> 劉飛，城市規劃行政法，北京：北京大學出版社，2007.1，P. 131-132。

重要條件。法律應該保護這種信賴，如果這種信賴得不到保護，那麼公共秩序以至整個社會必然會處於不穩定、多變的狀況。

信賴保護原則體現在城市規劃實施中主要有三方面的內容：

首先，城市規劃行政主管部門不得隨意變更或撤銷其依法作出的規劃許可，除非是作出許可所依據的法律規範已被修改或廢止，或者准予規劃許可的客觀情況已發生重大變化。此時，爲了公共利益的需要，政府可以依法變更或撤銷已生效的許可。但在變更或撤銷已生效的許可時，如被許可人基於對規劃許可合法性的信賴，已投入資源進行開發，則政府應賠償被許可人因規劃許可變更或撤銷所產生的實際損失。

其次，被許可人以欺騙、賄賂或其他不法行爲取得的規劃許可，不應受信賴保護原則保護，因爲以不法行爲取得規劃許可，本身就違反了信賴保護原則。

最後，爲了維持公民對行政許可的信賴，無論是城市規劃行政部門還是許可持有人的過錯導致的違法許可，如果撤銷該規劃許可極可能對公共利益造成重大損害，可以不予撤銷。

由於歷史背景及實際情況不同，不同國家的規劃實施的運作方式也有不同。主要可以分爲兩種基本模式：通則式和判例式。

通則式的規劃實施的主要特徵是開發控制規劃的各項規定比較具體，規劃部門在審理開發個案時，法定的規劃作爲唯一的法定依據，而且法定規劃對申請者和規劃部門有同樣的約束力，自由裁量的空間相當小。由於各項規定都是事先已明確的，因此通則式規劃實施具有較大的確定性和客觀性，但靈活性和適應性方面則比較差。

判例式的規劃實施的主要特徵是作爲規劃實施依據的開發控制規劃屬於比較原則、抽象，規劃部門在審理開發申請個案時，除依據規劃外，還可綜合考量其他因素，因此享有較大的自由裁量權，規劃部門可以附加開發控制規劃以外的具體條件，甚至在必要情況下可以修改開發控制規劃的某些規定。判例式的規劃實施具有靈活性和針對性，但難免在確定性和客觀性方面比較差一些。

美國和德國都採取通則式開發控制。美國的區劃條例和德國的分區建造規劃包括具體的和詳盡的規劃控制要求，並且作爲規劃審批的唯一依據，只要開發申請個案符合規定，就肯定能取得規劃許可。

在英國，地方規劃只是開發控制的主要依據，規劃部門有權在審理開發申請個案時，附加特定的規劃條件，並在必要情況下可以修改地方規劃的有些開發規劃。

由於通則式和判例式開發控制各有利弊，許多國家都探索在兩者之間尋求更為完善的運作方式，往往採用由兩個層面構成的開發控制體系。在第一個層面上，針對整個城市發展區，制定一般的開發控制規劃，進行通則式管理；在第二層面上，劃定城市中的各類重點地區，制定特殊的開發控制規劃，進行判例式管理。<sup>33</sup>

城市規劃的實施主要依據包括：<sup>34</sup>

#### 1. 相關法律規範

城市規劃實施是一種行政行為，而依法行政是現代公共行政的基本特徵。

#### 2. 已制定的城市規劃

實施城市規劃，就是為了在現實中實現已經制定的規劃，故此，已制定的規劃必然是城市規劃實施的重要依據之一。

#### 3. 技術標準依據

實施城市規劃是科學性、技術性很強的行政管理工作，因此，除了制定相關法律規範來調節行政法律關係外，還要制定適當的技術標準與規範來指導具體的工作開展。

#### 4. 政策

由於城市規劃實施會涉及不同方面的根本利益，各種各樣的利益集團自然會頻繁地以各種方式參與和影響到規劃的制定和實施，這樣就要求在城市規劃的制定和實施過程中不僅要考慮技術因素，同時也要考慮政策因素。其中主要考慮的包括經濟政策、社會政策以及環境政策。值得注意的是，相對於法律規範、已制定的城市規劃和技術標準，政策是城市規劃的實施依據中最易發生改變的一種依據，故此，在以政策作為事實依據的同時，必須注意協調好兩種關係：一是政策與法律規範、已制定的城市規劃和技術標準的關係。尤其是在政策上的要求與法律規範內容或已制

<sup>33</sup> 王慶海，現代城市規劃與管理（第二版），北京：中國建築工業出版社，2007.9，P. 279。

<sup>34</sup> 劉飛，城市規劃行政法，北京：北京大學出版社，2007.1，P. 121-123。

定的城市規劃的內容發生衝突時，原則上要執行法律規範和已制定的城市規劃，而不能單純依據政策來實施城市規劃。二是對於經濟政策、社會政策和環境政策，應當綜合考慮。

有學者對美國、英國和德國的城市規劃實施管理進行研究後，歸納出以下的共同點：<sup>35</sup>

1. 城市規劃的法律權威性強。規劃一經批准便成為法令，必須嚴格執行。
2. 城市規劃實施管理程序簡潔高效。普遍實行規劃許可證制度。
3. 城市規劃設計的可實施性強，在進行規劃設計時，對規劃用地的土地用途和開發強度提出明確的控制要求。
4. 城市規劃調整程序非常嚴謹。要對已批准的城市規劃進行調整，必須嚴格履行法定程序。

下面我們將以我國、我國香港特別行政區、深圳市及新加坡的規劃編制體系為例子進行研究。

## 第二節 我國城市規劃實施體系

在我國的城市規劃實施管理中，控制性詳細規劃是開發控制的直接依據。在尚未編制控制性詳細規劃的地區，則常以城市規劃管理技術規定或類似的地方性規章作為依據。我國的開發控制採取審批方式，規劃部門可以在控制性詳細規劃或規劃技術規定之外，針對特定的開發申請個案，提出更為具體的規劃設計條件。我國的規劃審批程序包括建設項目選址意見書、建設用地規劃許可證、建設工程規劃許可證及建設工程規劃驗收合格證構成的“一書三證”環節（在《城鄉規劃法》生效前，建設工程規劃驗收合格證不包括在內，只是“一書兩證”）：<sup>36</sup>

“一書兩證”制度是我國城市規劃實施體系的核心內容，具體來說：

<sup>35</sup> 郭力君，國內外城市規劃實施管理比較研究，地域開發與研究，2007，26（2），P. 66-69。

<sup>36</sup> 全國城市規劃執業制度管理委員會，城市規劃管理與法規，北京：中國建築工業出版社，2000，P. 157-160。

1. 建設項目選址意見書制度是指在規劃區內進行建設時，必須向城市規劃行政主管部門提出選址申請，由其依據城市規劃核發建設項目選址意見書。在《城鄉規劃法》中，對不屬於按照國家規定需要有關部門批准或者核准，以劃撥方式提供國有土地使用權建設專案，免除了申請選址意見書的要求。

2. 建設用地規劃許可證制度是指在城市規劃區內進行建設需要申請用地的，必須持批准建設項目的有關文件，向城市規劃行政主管部門申請定點，由其核定用地情況，提出規劃設計條件，在確認其符合城市規劃後，核發建設用地規劃許可證。

《城鄉規劃法》規定，在規劃區內以劃撥方式提供國有土地使用權的建設專案，經有關部門批准、核准、備案後，建設單位應當向城市規劃主管部門提出建設用地規劃許可申請，由城市規劃主管部門依據控制性詳細規劃核定建設用地的位置、面積、允許建設的範圍，核發建設用地規劃許可證。建設單位在取得建設用地規劃許可證後，方可向政府土地主管部門申請用地，經政府審批後，由土地主管部門劃撥土地。

在規劃區內以出讓方式提供國有土地使用權的，在國有土地使用權出讓前，城市規劃主管部門應當依據控制性詳細規劃，提出出讓地塊的位置、使用性質、開發強度等規劃條件，作為國有土地使用權出讓合同的組成部分。未確定規劃條件的地塊，不得出讓國有土地使用權。

以出讓方式取得國有土地使用權的建設專案，在簽訂國有土地使用權出讓合同後，建設單位應當持建設項目的批准、核准、備案檔和國有土地使用權出讓合同，向城市規劃主管部門領取建設用地規劃許可證。

城市規劃主管部門不得在建設用地規劃許可證中，擅自改變作為國有土地使用權出讓合同組成部分的規劃條件。

規劃條件未納入國有土地使用權出讓合同的，該國有土地使用權出讓合同無效；對未取得建設用地規劃許可證的建設單位批准用地的，由縣級以上人民政府撤銷有關批准文件；佔用土地的，應當及時退回；給當事人造成損失的，應當依法給予賠償。

3. 建設工程規劃許可證是指在規劃區內進行建築物、構築物、道路、管線和其他工程建設的，建設單位或者個人應當向城市規劃主管部門申請辦理建設工程規劃許可證。

申請辦理建設工程規劃許可證，應當提交使用土地的有關證明文件、建設工程設計方案等材料。需要建設單位編制修建性詳細規劃的建設專案，還應當提交修建性詳細規劃。對符合控制性詳細規劃和規劃條件的，由城市規劃主管部門核發建設工程規劃許可證。建設項目在取得建設工程規劃許可證及其他有關批准文件後，方可申請辦理開工手續。

城市規劃主管部門不得在規劃確定的建設用地範圍以外作出規劃許可。

而建設單位應當按照規劃條件進行建設；確需變更的，必須向城市規劃主管部門提出申請。變更內容不符合控制性詳細規劃的，城市規劃主管部門不得批准。城市規劃主管部門應當及時將依法變更後的規劃條件通報同級土地主管部門並公示。

建設單位應當及時將依法變更後的規劃條件報政府土地主管部門備案。

為加強規劃實施的監督，《城鄉規劃法》引進了一項新的措施 — 建設工程規劃驗收合格證。政府城市規劃主管部門須按照規定對建設工程是否符合規劃條件予以核實。未經核實或者經核實不符合規劃條件的，建設單位不得組織竣工驗收。此外，建設單位應當在竣工驗收後六個月內向城市規劃主管部門報送有關竣工驗收資料。

《城鄉規劃法》很重視規劃實施的監督，規定了地方各級人民政府應當向本級人民代表大會常務委員會或者鄉、鎮人民代表大會報告城鄉規劃的實施情況，並接受監督。

此外，城市規劃主管部門對城市規劃的實施情況進行監督檢查，有權採取以下措施：

1. 要求有關單位和人員提供與監督事項有關的檔案、資料，並進行複製；
2. 要求有關單位和人員就監督事項涉及的問題作出解釋和說明，並根據需要進入現場進行勘測；
3. 責令有關單位和人員停止違反有關城鄉規劃的法律、法規的行為。

監督檢查情況和處理結果應當依法公開，供公眾查閱和監督。

除了對《城鄉規劃法》的調節對象訂定了處罰制度外，該法還明確規定了城市規劃行政主體的行政責任和法律責任追究制度。

舉例來說，當城市規劃主管部門有下列行爲之一的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予處分：

1. 未依法組織編制城市的控制性詳細規劃；
2. 超越職權或者對不符合法定條件的申請人核發選址意見書、建設用地規劃許可證、建設工程規劃許可證、鄉村建設規劃許可證的；
3. 對符合法定條件的申請人未在法定期限內核發選址意見書、建設用地規劃許可證、建設工程規劃許可證、鄉村建設規劃許可證的；
4. 未依法對經審定的修建性詳細規劃、建設工程設計方案的總平面圖予以公佈的；
5. 同意修改修建性詳細規劃、建設工程設計方案的總平面圖前未採取聽證會等形式聽取利害關係人的意見的；
6. 發現未依法取得規劃許可或者違反規劃許可的規定在規劃區內進行建設的行爲，而不予查處或者接到舉報後不依法處理的。

此外，亦規定了未取得建設工程規劃許可證或者未按照建設工程規劃許可證的規定進行建設的，由城市規劃主管部門責令停止建設；尚可採取改正措施消除對規劃實施的影響的，限期改正，處建設工程造價百分之五以上百分之十以下的罰款；無法採取改正措施消除影響的，限期拆除，不能拆除的，沒收實物或者違法收入，可以並處建設工程造價百分之十以下的罰款。

而違反《城鄉規劃法》規定，構成犯罪的，依法追究刑事責任。

### 第三節 香港特別行政區的城市規劃實施體系

香港的城市發展管制是通過法定和非法定的方式執行的。

法定的發展管制主要依據《城市規劃條例》、《建築物條例》、《建築物（規劃）規例》等法規而實行的管制，分別由香港特區政府規劃署及屋宇署負責。

《城市規劃條例》中，法定圖則都附有一份註釋，作為圖則的一部分。這份註釋即是對法定圖則涵蓋區域用地的管制。註釋分為兩欄，第一欄為各用途區的經常准許的用途，無須城市規劃委員會批准，即可申請得到發展；而第二欄則列明必須先取得城市規劃委員會的許可方可發展的用途。根據該條例，任何人士若進行或繼續進行並不屬於現有用途，亦不屬於法定圖則所核准的用途，同時未取得城市規劃委員會規劃許可，即屬違法。

對於在法定圖則生效前已存在的建築物或土地，該等建築物或土地的現有合法用途可繼續存在，直至該建築物或土地進行重新發展或用途有所更改。重建或更改用途必須符合法定圖則的規定，或取得規劃許可。

根據《城市規劃條例》，申請人若不滿城市規劃委員會的決定，可以要求覆核，如對覆核的結果也不滿意，可向上訴委員會提出上訴，進行最終裁決。

而《建築物條例》的規定，當建築工程圖則所顯示的建築工程與根據《城市規劃條例》製備的任何經批准的圖則或草圖有抵觸或該等建築工程位於根據《城市規劃條例》製備的經批准的圖則或草圖內的綜合發展區，而且與城市規劃委員會根據《城市規劃條例》批准的發展總綱藍圖有抵觸或進行該等圖則所顯示的建築工程而建成的建築物，在高度、設計、類型或擬作用途方面，會與緊鄰的建築物或先前在同一地點存在的建築物不同，則建築事務監督（屋宇署署長）可拒絕批准這些建築圖則。

對於住宅發展密度的管理，香港採用混合式的方法進行管制，部分方法以法定權力為依據，而部分則以行政措施為基礎。《建築物條例》，包括有關的《建築物（規劃）規例》，是明確訂明發展密度限制及執行條文的唯一法規。《建築物（規劃）規例》就建築物高度，訂明住用建築物及非住用建築物的准許最高地積比率和最大上蓋面積。

此外，《城市規劃條例》規定，當局可藉着分區計劃大綱圖的註標及註釋，施行可強制執行的地積比率管制。

對城市發展管制除了以上三個法例外，還有諸如《古物及古跡條例》，該條例授權當局把有歷史價值的建築物列為古跡加以保護，從而限制城市開發；《郊野公園條例》，在郊野公園範圍內開發應得到公園管理局總監的批准。另外還有《前濱及海床條例》、《香港機場（管制障礙）條例》、《土地排水條例》、《海岸公園條例》以及與環境有關的《空氣污染管制條例》、《廢物處理條例》、《水污染管理條例》及《噪音管制條例》等都是一些相應條款對城市發展有所限制。城市發展不僅要按城市規劃進行，受城市規劃各種條款的制約，同時還要受以上除《城市規劃條例》以外的各種相關法例的制約。

香港非法定的城市發展管制是通過批地條約、發展密度分區制及密度管制和設立特別發展管制區來實施的。政府作為土地的批租人，可以在制訂批地條約時，訂明有關的發展限制（由香港特區政府地政總署負責），如土地用途、上蓋面積、地積比率、建築物高度、非建築物用地及設計佈局、泊車及上下客貨設施、環保設施以及提供給政府、團體、社區的設施。若違反批地條款，則當局可根據條約條款對其進行管制。

發展密度分區制屬《香港規劃標準與準則》中的內容。發展密度分區制的制定就是為了指導港島及九龍市區內住宅樓宇的發展密度。市區劃分為三個發展密度區，但其中第一區的密度管制已納入《建築物（規劃）規例》，已屬法定發展管制，其餘兩區屬非法定管制。另外，當局還以行政方法在新界局部地區設立發展密度管制第四區。第二區、第三區、第四區的密度管制主要藉批地條約條款施行。

此外，亦可將密度限制納入法定圖則施行。一旦納入法定圖則，其相應涵蓋區域則變為法定管制。特別發展管制區是對市區發展局部區域設立的一種特殊管制區域。指定某些地區為特別發展管制區的目的，是為了保留一些有特色或具美化市容作用的地區，又或這些地區的發展因交通容量受到局限的原因。在特別發展管制區內進行的開發要受到一些特別限制。管制發展的施行則藉以批地條約條款擬定。但為有效執行管制，當局在修訂分區計劃大綱圖時，會把特別發展管制區內的管制條款，逐步納入圖則內。

圖 31 展示了香港特別行政區城市規劃實施制度框架，圖 32 則概括了香港特別行政區土地發展計劃審批流程框架。

為提高規劃申請制度的透明度，法例要求規劃許可或修訂圖則申請人須在提出申請之前一段合理時間內，取得申請地點的現行土地擁有人（指在城規會於憲報刊登的公告所指定的在提出該申請前的某段時間開始時，其姓名或名稱已在土地註冊處註冊為該申請所關乎的土地擁有人的人）的同意或通知該人，或採取合理步驟以取得該人的同意或向該人發出通知，讓有關土地擁有人完全知悉申請人有意提交涉及其土地或處所的申請。

圖 31 香港特別行政區城市規劃實施制度框架

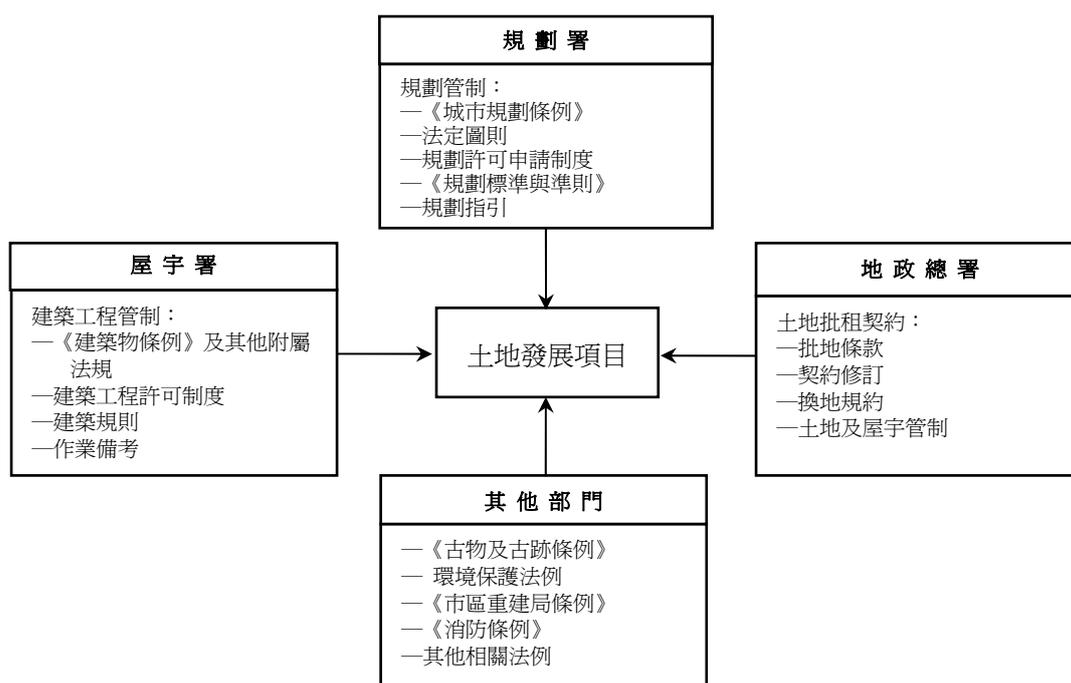
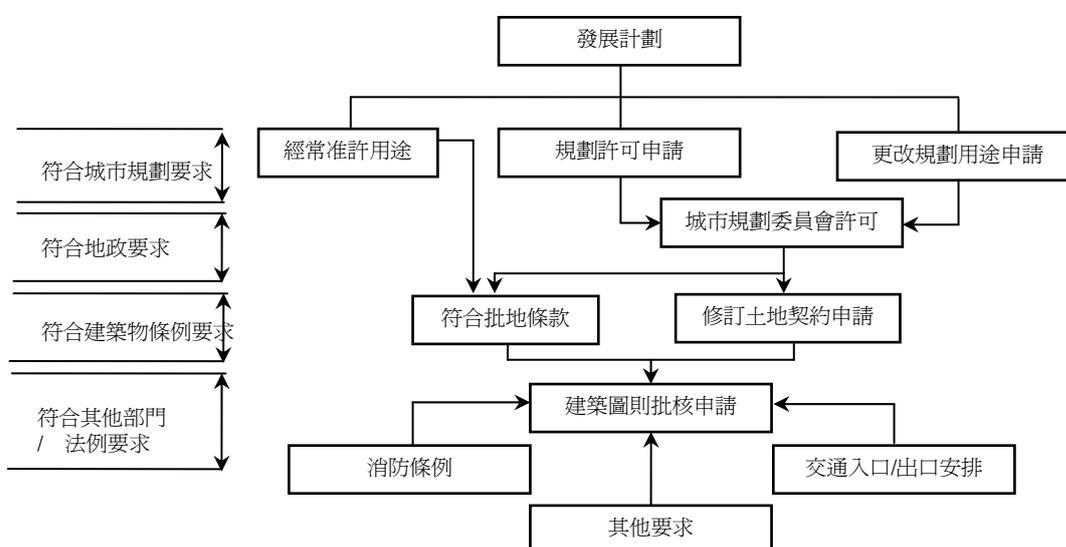


圖 32 香港特別行政區土地發展計劃審批流程框架

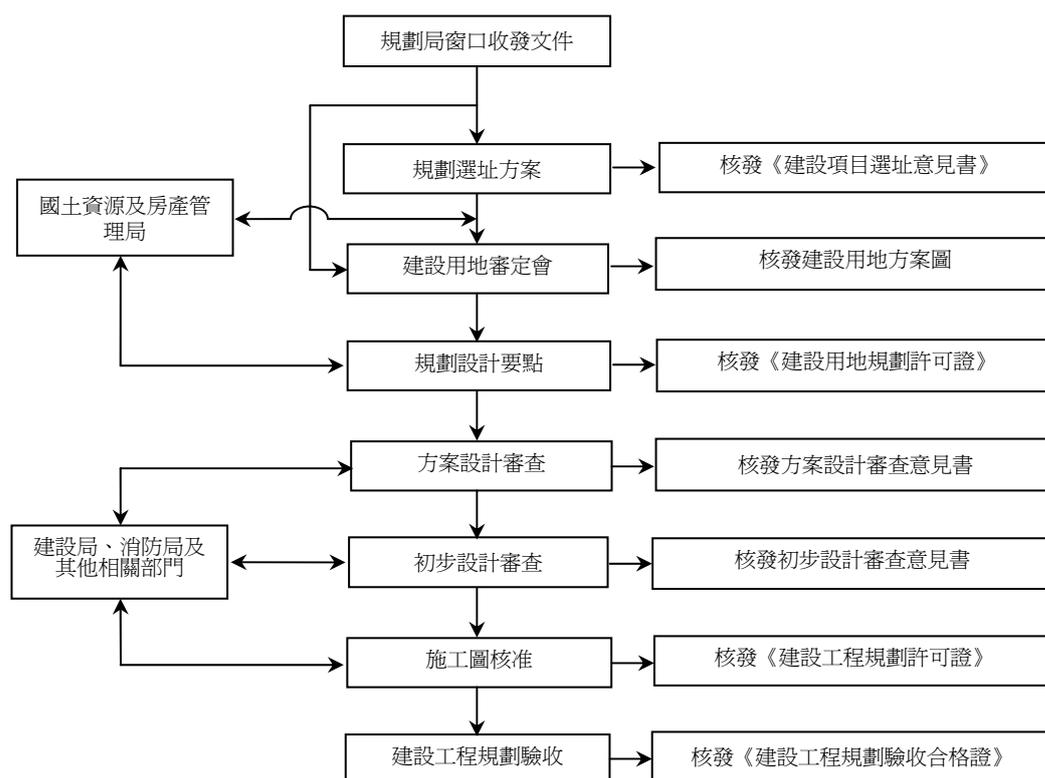


## 第四節 深圳市的城市規劃實施體系

深圳市的城市規劃實施體系與前述我國的規劃實施體系基本相同，“一書三證”制度亦是其核心內容。

規劃局負責管理、指導全市各類建設專案的規劃實施工作，負責建設用地的使用管理；核發建設項目選址意見書、建設用地規劃許可證、建設工程規劃許可證及建設用地方案圖，根據規劃調整建設專案選址及用地方案圖；指導監督規劃設計方案招投標工作；負責建設專案的規劃設計審查及相應的管理；負責建設專案的規劃驗收，核發建設工程規劃驗收合格證；指導監督建設工程勘測、驗線工作（流程見圖 33）。

圖 33 深圳市辦理建設項目規劃許可流程



爲了充分發揮規劃對城市發展調控職能的工作方向，深圳市在 2005 年底提出了創新城市規劃實施機制：

首先，是要加強城市近期建設規劃與國民經濟和社會發展五年規劃的銜接。強調城市近期建設規劃與國民經濟和社會發展五年規劃的相互

銜接、相互協調，共同發揮對全市經濟社會發展及城市建設的引導和綜合調控作用。

其次，要建立城市近期建設規劃年度實施計劃制度。城市近期建設規劃年度實施計劃主要包括全市建設專案用地計劃及市政基礎設施建設計劃等內容，由市政府規劃部門會同發展改革、國土房產等部門組織編制，實行建設用地規劃許可預申報制度。各行業主管部門、各區每年定期組織申報本行業和轄區建設專案和用地需求情況，由市政府綜合平衡後，納入城市近期建設規劃年度實施計劃。城市近期建設規劃年度實施計劃應與國民經濟和社會發展年度計劃相銜接，由市政府向市人大報告，經批准後統一組織實施。

再次，要保持城市總體規劃與土地利用總體規劃的高度協調和統一。深圳市行政區為深圳市城市規劃區，城市規劃區內的土地利用和各項建設必須符合城市規劃，服從規劃管理，必須堅持城市總體規劃和土地利用總體規劃的高度協調和統一。城市總體規劃和土地利用總體規劃由市政府統一組織，同步編制，以城市總體規劃為主體，同時涵蓋國家規定的土地利用總體規劃的相關內容與要求。城市總體規劃和土地利用總體規劃按法定程式上報、審批。

最後，要加強對專項規劃的統籌與協調。各專項規劃要符合城市總體規劃的要求。涉及土地利用和空間安排的市域性專項規劃，由市規劃主管部門組織編制或由市規劃主管部門和行業主管部門聯合組織編制，其他專項規劃由各行業主管部門組織編制。專項規劃編制完成後，須經市規劃主管部門綜合平衡或市城市規劃委員會審議通過，方可提交市政府研究決策。

另一方面，亦採取措施加強規劃管理、執法 and 監督，切實保障城市規劃的實施。

首先，為提高城市規劃工作法制化水準，要求抓緊完成《深圳市城市規劃條例》修訂工作，並盡快制訂相應的配套法規和技術規程，構建以《深圳市城市規劃條例》為核心的地方性城市規劃建設管理法規體系。強化法定圖則的剛性作用，健全法定圖則的編制、審批和調整程式，完善編制技術支撐體系，逐步實現全市規劃建設區法定圖則全覆蓋。

其次，為加強城市規劃的監督檢查，市政府要定期向市人民代表大會或其常務委員會報告城市規劃的制定和城市近期建設規劃年度實施計劃執行情況。相關主管部門要組織力量，會同城市規劃委員會非公務委員聯合組成規劃督察組，定期對各區政府在規劃許可和執法工作等方面的情況進行監督檢查。利用衛星遙感技術，對各區實施城市規劃情況進行動態監測。

最後，要進一步健全城市規劃社會監督制度。要求加強城市規劃的公示工作，城市的各類規劃一經批准，要在媒體予以公佈，接受群眾的監督；鼓勵公眾和新聞媒體、社會各界等參與城市規劃的實施監督和管理工作；逐步建立規劃管理資訊的公開查詢制度，規劃審批方案應當定期公開發佈，涉及公民、法人和其他組織合法權益的規劃審批事項可以進行查詢；建立健全投訴及回饋機制，公民、法人和其他組織對違反規劃的建設行為，以及規劃主管部門或其工作人員的不當行政行為可以投訴，規劃主管行政部門應當受理並在規定期限內予以答覆。

為了提高行政活動的透明度，保障公民、法人和其他組織的知情權，監督政府機關依法履行職責，深圳市政府自 2004 年 4 月 1 日起施行《深圳市政府資訊網上公開辦法》。

《深圳市政府資訊網上公開辦法》規範深圳市各級人民政府及其部門以及依法行使行政管理職能的組織在履行行政管理職責或提供公共服務過程中製作、獲得或掌握的檔、資料、圖表等資料在互聯網上公開的做法。

各級人民政府及其部門以及依法行使行政管理職能的組織有義務將政府資訊在其所建立的政府網站上予以公開。政府資訊以公開為原則，不公開為例外。

在城市規劃方面，按照規定應公開的主要內容包括：

1. 經批准實施的本行政區域的社會經濟發展戰略、發展計劃、城市規劃、工作目標及其實施情況；
2. 城市規劃的實施情況，包括法定圖則範圍內的土地使用權出讓情況、建築總量、建築密度和高度。
3. 與規劃部門職責相關的法律、法規、規章和規範性檔；

4. 規劃部門職責範圍內行政許可專案的法律依據、申請條件、數量、許可程式、許可期限、許可結果，申請許可所需要提交的全部材料和申請書示範文本；
5. 規劃部門職責範圍內行政事業性收費專案的收費物件、收費標準及其依據；
6. 規劃部門職責範圍內行政處罰的種類、處罰標準及其依據；
7. 規劃部門職責範圍內行政強制措施的種類及其依據；
8. 舉行規劃聽證會的情況；
9. 監督、投訴管道。

## 第五節 新加坡的城市規劃實施體系

新加坡很注重城市規劃的實施管理。任何人如要進行土地開發或分割活動，或進行保育工作必須預先取得當局（主要是市區重建局的總規劃師）的書面許可。

新加坡規劃管理的特徵是：

1. 通過對發展申請的分類提高管理的效率。市區重建局發展管理署對發展申請進行分類，並制定相應的流程。這些類型包括：新建建設工程、地契分割和地契（分層）分割、已有建設工程變更、建築及土地用途改變、修訂已批准的規劃、延期或臨時發展等。

2. 運用經濟手段和行政手段調控土地發展和轉讓。新加坡規劃管理最成功的地方就是其宏觀調控的手段。最突出的經濟手段是，任何批准的發展方案，如果發展計劃的容積率超出總體規劃圖的容積率、發展計劃的人口容積率超出總體規劃圖的最高規定、發展計劃牽涉到建築及土地用途的更改，造成地價增值，必須向市區重建局繳交發展費，這一舉措使國家利益得到保障。

3. 運用資訊技術加強規劃管理。對於一個成功的規劃管理，其中一個重要因素是：可靠、準確的資料。新加坡注意採集土地資訊和發展資料，用於跟蹤城市形態發展和規劃分析，並運用資訊技術發展了城市規劃執行資訊系統。

4. 以法的精神給申請者以訴訟的機會。在發展申請不能滿足規劃要求的時候，規劃當局可以發出不批准通知書，並說明方案被拒的原因。申請者可以在接到通知書的二十八天內以書面形式向國家發展部部長，市區重建局上訴。

5. 通過嚴厲的法制建設和行政行為促進規劃的執行。所有的開發活動都要得到相應的開發許可，變更規劃條件需要徵收開發費。總體規劃如要調整，包括地塊用地性質、容積率調整，應當向國家發展部提交規劃報告，經審定由部長批准或否決。



