



中华人民共和国 城乡规划法 注解与配套

CHENGXIANG GUIHUA FA
ZHUJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国城乡 规划法注解与配套

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 000 000 号

《中华人民共和国城乡规划法注解与配套》

CHUABENM... 中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 000 000 号

— 1 —

地址：北京市...

邮编：100000

电话：(010) 66033393

网址：http://www.zgfz.com

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

网址：http://www.zgfz.com

电话：(010) 66033393

电话：(010) 66033393

地址：北京市...

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国城乡规划法注解与配套/国务院法制
办公室编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0702 - 1

I. 中… II. 国… III. ①城乡规划法 - 注释 - 中国②城
市规划法 - 汇编 - 中国 IV. D922. 297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 127725 号

中华人民共和国城乡规划法注解与配套

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO CHENGXIANGGUIHUAFA ZHUJIE YU
PEITAO

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2008 年 9 月第 1 版

印张/4.625 字数/98 千

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0702 - 1

定价: 11.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66010402

邮购部电话: 66033288

适用导引

1989年12月七届全国人大常委会第十一次会议通过了《中华人民共和国城市规划法》，1993年6月国务院颁布了《村庄和集镇规划建设管理条例》。这“一法一条例”，是《城乡规划法》实施前城市规划工作和乡村规划工作的基本法律依据。根据“一法一条例”的规定，建设部发布了一系列的部门规章，对“一法一条例”的规定予以细化；各地结合本地实际情况，颁布了城乡规划方面的地方性法规、地方政府规章。经过近20年的不断努力，在城乡规划法颁布实施前，我国已经形成由城乡规划方面的法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方性政府规章组成的城乡规划法规体系。

对比城市规划法，城乡规划法最大的不同是强调城乡统筹，最显著的进展是强化监督职能，最明确的要求是落实政府责任。城乡规划法取消了“城市新区开发和旧区改造”这一章，新增加了“城乡规划的修改”和“监督检查”两个章节。城乡规划法共分为七章70条，对城乡规划的制定、实施、修改、监督检查和法律责任作了规定。

第一章“总则”规定了城乡规划法的立法目的，适用范围，城乡规划和规划区的概念，制定和实施城乡规划的原则和要求，城乡规划与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划的关系，城乡规划编制和管理经费来源，单位和个人对于经依法批准的城乡规划的知情权、查询权和对违反城乡规划行为的举报和控告权，鼓励采用先进的科学技术以增强城乡规划科学性和实施监管的效能，城乡规划管理体制等。

第二章“城乡规划的制定”规定了全国城镇体系规划、省域城镇体系规划的编制和审批程序，城市、镇的总体规划的编制和

审批程序，城市、镇的总体规划的内容、强制性内容和期限，城市、镇的控制性详细规划的编制、审批和备案程序及修建性详细规划的编制，乡规划、村庄规划的编制和审批程序，乡规划、村庄规划编制的原则和主要内容，首都的总体规划、详细规划的特殊要求，城乡规划编制单位的资质条件，编制城乡规划的标准和基础资料，城乡规划草案的公告、公开征求意见及专家和有关部门审查等。

第三章“城乡规划的实施”规定了城乡规划实施的原则，城市新区的开发和建设、旧城区的改建，历史文化名城、名镇、名村及风景名胜区的保护，城市地下空间的开发和利用，选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的核发及不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可，建设单位变更规划条件的批准程序，临时建设的批准程序，城乡规划主管部门对建设工程是否符合规划条件进行核实以及建设单位在竣工验收后报送有关资料等。

第四章“城乡规划的修改”规定了城乡规划的评估，城乡规划修改的权限和程序，城市、镇的总体规划强制性内容修改的权限、程序，近期建设规划的修改备案，控制性详细规划的修改程序，修改规划给规划许可相对人的合法权益造成损失的补偿，修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图的修改以及因修改给利害关系人合法权益造成损失的补偿等。

第五章“监督检查”规定了县级以上人民政府及其城乡规划主管部门对城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查，地方人大常委会或者乡、镇人民代表大会对城乡规划的实施情况的监督，城乡规划主管部门对城乡规划的实施情况进行监督检查时有权采取的措施及监督检查情况和结果的处理，上级人民政府城乡规划主管部门对有关城乡规划主管部门的行政处罚的监督等。

第六章“法律责任”规定了有关人民政府及城乡规划主管部

门在编制城乡规划方面的法律责任，城乡规划主管部门违法核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的法律责任，有关部门违法审批建设项目、出让或划拨国有土地使用权的法律责任，城乡规划编制单位超越资质等级许可的范围承揽规划编制工作的法律责任及违反国家有关标准编制城乡规划的法律责任，未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的法律责任，未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照许可证的规定进行建设的法律责任，违法进行临时建设的法律责任，建设单位未按时报送有关竣工验收资料等情况的法律责任，县级以上地方人民政府对违法建设的行政强制执行，构成犯罪的刑事责任等。

第七章“附则”规定了本法施行的具体时间。

目 录

适用导引	(1)
------------	-----

中华人民共和国城乡规划法

第一章 总 则	(1)
第一条 立法宗旨	(1)
第二条 城乡规划的制定和实施	(1)
第三条 城乡建设活动与制定城乡规划关系	(2)
第四条 城乡规划制定、实施原则	(3)
第五条 城乡规划与国民经济和社会发展规划、 土地利用总体规划衔接	(3)
第六条 城乡规划经费保障	(4)
第七条 城乡规划修改	(4)
第八条 城乡规划公开公布	(4)
第九条 单位和个人的权利义务	(5)
第十条 采用先进科学技术	(5)
第十一条 城乡规划管理体制	(5)
第二章 城乡规划的制定	(6)
第十二条 全国城镇体系规划制定	(6)
第十三条 省域城镇体系规划制定	(7)
第十四条 城市总体规划编制	(8)
第十五条 镇总体规划编制	(8)
第十六条 各级人大常委会参与规划制定	(8)

第十七条	城市、镇总体规划内容和期限	(9)
第十八条	乡规划和村庄规划的内容	(11)
第十九条	城市控制性详细规划	(11)
第二十条	镇控制性详细规划	(12)
第二十一条	修建性详细规划	(12)
第二十二条	乡、村庄规划编制	(12)
第二十三条	首都总体规划和详细规划	(13)
第二十四条	城乡规划编制单位	(14)
第二十五条	城乡规划基础资料	(15)
第二十六条	公众参与城乡规划编制	(15)
第二十七条	专家和有关部门参与城镇规划审批	(16)
第三章	城乡规划的实施	(16)
第二十八条	政府实施城乡规划	(16)
第二十九条	城市、镇和乡、村庄建设和发展实施 城乡规划	(16)
第三十条	城市新区开发和建设实施城乡规划	(16)
第三十一条	旧城区改造实施城乡规划	(17)
第三十二条	城乡建设和发展实施城乡规划	(17)
第三十三条	城市地下空间的开发和利用遵循的 原则	(17)
第三十四条	城市、县、镇人民政府制定近期建设 规划	(18)
第三十五条	禁止擅自改变城乡规划确定的重要 用地用途	(18)
第三十六条	申请核发选址意见书	(19)
第三十七条	划拨建设用地程序	(20)
第三十八条	国有土地使用权出让合同	(21)
第三十九条	国有土地使用权出让合同无效、县	

(08)	级以上人民政府撤销有关批准文件	和退回占用土地	(22)
(第四十条)	建设单位和个人领取建设工程规划许可证		(22)
(第四十一条)	乡村建设规划许可证		(23)
(第四十二条)	不得超出范围作出规划许可		(24)
(第四十三条)	建设单位按照规划条件建设		(24)
(第四十四条)	临时建设		(24)
(第四十五条)	城乡规划主管部门核实符合规划条件情况		(25)
第四章	城乡规划的修改		(25)
(第四十六条)	规划实施情况评估		(25)
(第四十七条)	规划修改条件和程序		(26)
(第四十八条)	修改程序性规划以及乡规划、村庄规划		(27)
(第四十九条)	修改近期建设规划报送备案		(27)
(第五十条)	修改规划或总平面图造成损失补偿		(27)
第五章	监督检查		(28)
(第五十一条)	政府及城乡规划主管部门加强监督检查		(28)
(第五十二条)	政府向人大报告城乡规划实施情况		(29)
(第五十三条)	城乡规划主管部门检查职权和行为规范		(29)
(第五十四条)	公开监督检查情况和处理结果		(29)
(第五十五条)	城乡规划主管部门提出处分建议		(29)
(第五十六条)	上级城乡规划主管部门的建议处罚权		(29)
(第五十七条)	上级城乡规划主管部门责令撤销许可、赔偿损失权		(30)

第六章 法律责任 (30)

(第五十八条 编制、审批、修改城乡规划玩忽职守
的法律责任 (30)

(第五十九条 委托不合格单位编制城乡规划的法
律责任 (31)

(第六十条 城乡规划主管部门违法行为的法律责任 (31)

(第六十一条 县级以上人民政府有关部门的法律
责任 (32)

第六十二条 城乡规划编制单位违法的法律责任 (32)

(第六十三条 城乡规划编制单位不符合资质的处
理 (33)

(第六十四条 违规建设的法律责任 (33)

(第六十五条 违规进行乡村建设的法律责任 (34)

第六十六条 违规进行临时建设的法律责任 (34)

(第六十七条 建设单位竣工未报送验收材料的法
律责任 (34)

(第六十八条 查封施工现场、强制拆除措施 (35)

(第六十九条 刑事责任 (35)

第七章 附 则 (35)

(第七十条 实施日期 (35)

配套法规

中华人民共和国城市房地产管理法 (37)

(2007年8月30日)

中华人民共和国土地管理法(节录) (49)

(2004年8月28日)

中华人民共和国土地管理法实施条例(节录) (65)

(1998 年 12 月 27 日)	
城市绿线管理办法	(75)
(2002 年 9 月 13 日)	
城市紫线管理办法	(78)
(2003 年 12 月 17 日)	
城市黄线管理办法	(83)
(2005 年 12 月 20 日)	
城市蓝线管理办法	(87)
(2005 年 12 月 20 日)	
国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的 通知	(90)
(2000 年 3 月 12 日)	
国务院关于加强城乡规划监督管理的通知	(96)
(2002 年 6 月 4 日)	
国务院关于编制全国主体功能区规划的意见	(102)
(2007 年 7 月 26 日)	
建制镇规划建设管理办法	(110)
(1995 年 6 月 29 日)	
城市规划编制办法	(118)
(2005 年 12 月 31 日)	
开发区规划管理办法	(130)
(1995 年 6 月 1 日)	

中华人民共和国城乡规划法

(2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务

委员会第三十次会议通过)

目 录

第一章 总 则

第二章 城乡规划的制定

第三章 城乡规划的实施

第四章 城乡规划的修改

第五章 监督检查

第六章 法律责任

第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】* 为了加强城乡规划管理,协调城乡空间布局,改善人居环境,促进城乡经济社会全面协调可持续发展,制定本法。

第二条 【城乡规划的制定和实施】 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。

本法所称城乡规划,包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。

* 条文主旨为编者所加,下同。

本法所称规划区，是指城市、镇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。规划区的具体范围由有关人民政府在组织编制的城市总体规划、镇总体规划、乡规划和村庄规划中，根据城乡经济社会发展水平和统筹城乡发展的需要划定。

注解

城乡规划法确定的法定城乡规划体系，体现了一个突出特点，即一级政府、一级规划、一级事权，下位规划不得违反上位规划的原则。规划作为政府的职能，第一不能超越其行政辖区，第二不能超越法定的行政事权。

根据城乡规划法的规定，在我国的城乡规划体系中，共分五个层次。(1) 国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门编制全国城镇规划体系，并指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。应当说这属于我国城乡规划的基础和核心，是指导全国城镇体系规划的纲领。如果上述主管部门未组织编制，将会阻碍我国城乡总体布局，社会经济的持续、协调发展必将难以落实。(2) 省、自治区人民政府编制省域城镇体系规划。这个层次必须以全国城镇体系规划作指导，属于落实全国城镇体系规划的第一步，影响着本区域内的城镇空间布局和规划控制，重大基础设施的布局，生态环境和自然资源的控制和合理利用。如果这个层次出现偏差，不组织编制，将使全国城镇体系规划形同虚设。(3) 城市编制城市总体规划。根据本法的规定，这项义务由城市人民政府来履行。这里的城市，既包括直辖市的城市，省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市，还包括其他城市。这里的国务院确定的城市，主要是指改革开放以来，国务院陆续确定的一些副省级城市，如大连、宁波、汕头等城市。(4) 县级人民政府编制总体规划。即县级人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划；其他镇的总体规划由镇人民政府组织编制。(5) 乡村规划。即各乡人民政府、各村委会所组织的关于本乡、本村的规划。

配套

《城市规划基本术语标准》。

第三条 【城乡建设活动与制定城乡规划关系】城市和镇应

当依照本法制定城市规划和镇规划。城市、镇规划区内的建设活动应当符合规划要求。

县级以上地方人民政府根据本地农村经济社会发展水平，按照因地制宜、切实可行的原则，确定应当制定乡规划、村庄规划的区域。在确定区域内的乡、村庄，应当依照本法制定规划，规划区内的乡、村庄建设应当符合规划要求。

县级以上地方人民政府鼓励、指导前款规定以外的区域的乡、村庄制定和实施乡规划、村庄规划。

第四条 【城乡规划制定、实施原则】制定和实施城乡规划，应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，改善生态环境，促进资源、能源节约和综合利用，保护耕地等自然资源 and 历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌，防止污染和其他公害，并符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。

在规划区内进行建设活动，应当遵守土地管理、自然资源和环境保护等法律、法规的规定。

县级以上地方人民政府应当根据当地经济社会发展的实际，在城市总体规划、镇总体规划中合理确定城市、镇的发展规模、步骤和建设标准。

配套

《土地管理法》第22条、第56条、第59条；《海域使用管理法》第15条；《气象法》第12条、第20条；《建筑法》第8条；《环境噪声污染防治法》第12条；《体育法》第46条；《城市房地产管理法》第9条、第10条、第25条、第35条、第40条；《环境保护法》第22条、第23条；《草原法》第20条。

第五条 【城乡规划与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划衔接】城市总体规划、镇总体规划以及乡规划和村庄规

划的编制，应当依据国民经济和社会发展规划，并与土地利用总体规划相衔接。

第六条【城乡规划经费保障】各级人民政府应当将城乡规划的编制和管理经费纳入本级财政预算。

第七条【城乡规划修改】经依法批准的城乡规划，是城乡建设和规划管理的依据，未经法定程序不得修改。

应用

规划修改的审批程序包括哪些？

修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划前，组织编制机关应当对原规划的实施情况进行总结，并向原审批机关报告；修改设计城市总体规划、镇总体规划强制性内容的，应当先向原审批机关提出专题报告，经同意后，方可编制修改方案。城市、县、镇人民政府修改近期建设规划的，应当将修改后的近期建设规划报本级人民代表大会常务委员会、镇人民代表大会和城市总体规划、镇总体规划原审批机关备案。修改控制性详细规划的，组织编制机关应当对修改的必要性进行论证，征求规划地段内利害关系人的意见，并向原审批机关提出专题报告，经原审批机关同意后，方可编制修改方案。修改后的控制性详细规划依照城乡规划法第十九条、第二十条规定审批程序报批。控制性详细规划修改设计城市总体规划、镇总体规划的强制性内容的，应当先修改总体规划。修改乡规划、村庄规划的，应当依照城乡规划法第二十二条的规定审批程序报批。

配套

《城乡规划法》第13条~第16条、第19条、第20条、第22条。

第八条【城乡规划公开公布】城乡规划组织编制机关应当及时公布经依法批准的城乡规划。但是，法律、行政法规规定不得公开的内容除外。

配套

《政府信息公开条例》第九条。

第九条 【单位和个人的权利义务】任何单位和个人都应当遵守经依法批准并公布的城乡规划，服从规划管理，并有权就涉及其利害关系的建设活动是否符合规划的要求向城乡规划主管部门查询。

任何单位和个人都有权向城乡规划主管部门或者其他有关部门举报或者控告违反城乡规划的行为。城乡规划主管部门或者其他有关部门对举报或者控告，应当及时受理并组织核查、处理。

应用

单位和个人在城乡规划工作中享有哪些权利？

第一，单位和个人有权就涉及其利害关系的建设活动是否符合规划的要求向城乡规划主管部门查询，这是保护单位和个人知情权的体现，也是行政公开的要求，单位和个人有权查询的对象是涉及其利害关系的建设活动，与己无关的事项不能查询，查询的内容是涉及其利害关系的建设活动是否符合规划；第二，任何单位和个人都有权向城乡规划主管部门或者其他有关部门举报或者控告违反城乡规划的行为。

第十条 【采用先进科学技术】国家鼓励采用先进的科学技术，增强城乡规划的科学性，提高城乡规划实施及监督管理的效能。

第十一条 【城乡规划管理体制】国务院城乡规划主管部门负责全国的城乡规划管理工作。

县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城乡规划管理工作。

应用

国务院城乡规划行政主管部门在城乡规划工作方面的具体职权包括哪些？

国务院城乡规划行政主管部门在城乡规划工作中享有以下权利：一是组织编制、审批全国城镇体系规划；二是审查登记资质条件，实施行政许可；三是组织制定相关办法和配套规定；四是对举报或者控告的受理和组织核

查、处理工作；五是对全国城乡规划进行编制、审批、实施、修改的监督检查，有权采取城乡规划法规定的措施。

县级以上各级地方人民政府城乡规划行政主管部门在城乡规划工作方面有哪些具体职权？

一是城市人民政府城乡规划主管部门组织编制城市的控制性详细规划，县人民政府城乡规划主管部门组织编制县人民政府所在地镇的控制性详细规划；二是城市、县人民政府城乡规划主管部门组织编制重要地块的修建性详细规划；三是省、自治区、直辖市人民政府城乡规划主管部门审查登记资质条件，实施行政许可；四是城乡规划主管部门核发选址意见书；五是城市、县人民政府城乡规划主管部门核发建设用地规划许可证、乡村建设规划许可证；六是城市、县人民政府城乡规划主管部门核发建设工程规划许可证；七是城市、县人民政府城乡规划主管部门批准在城市、镇规划区内的临时建设；八是县级以上地方人民政府城乡规划主管部门对建设工程是否符合规划条件予以核实；九是县级以上地方人民政府及其城乡规划主管部门对城乡规划进行编制、审批、实施、修改的监督检查，有权采取城乡规划法规定的措施。

第二章 城乡规划的制定

第十二条 【全国城镇体系规划制定】国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划，用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。

全国城镇体系规划由国务院城乡规划主管部门报国务院审批。

注解

全国主体功能区规划区别于全国城镇体系规划，全国主体功能区规划是为了明确主体功能区的范围、功能定位、发展方向和区域政策，是为了落实国民经济和社会发展规划而编制的，而全国城镇体系规划的主要作用是指导省域城镇体系规划和城市总体规划的编制，他强调的是城镇的分布和发展规