

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 城乡规划法释义

安 建 主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

附錄(附圖)目錄主註圖

中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會

中華人民共和國法律釋義叢書
全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會 編

中華人民共和國 城鄉規劃法釋義

主 編：安 建(全國人大常委會法制工作委
員會副主任)

副主編：黃建初(全國人大常委會法制工作委
員會經濟法室主任)

ISBN 7-5039-3332-3 定價：35.00元

法律出版社·北京
地址：北京市丰台区右安門外大街138號
電話：(010) 63933322
傳真：(010) 63933323
網址：www.lawpress.com.cn

中國法律圖書網
地址：北京市丰台区右安門外大街138號
電話：(010) 63933322
傳真：(010) 63933323
網址：www.lawpress.com.cn

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国城乡规划法释义 / 全国人大常委会法制工作委员会编. —北京:法律出版社,2009.3

(中华人民共和国法规释义丛书)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9385 - 4

I. 中… II. 全… III. 城市规划法—法律解释—中国
IV. D922.297.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 037605 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/10.75 字数/225 千

版本/2009 年 3 月第 1 版

印次/2009 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9385 - 4

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

撰稿人：

杨永明 宋 芳 曹兵兵

高 飞 施春风

目 录

第一部分 释 义

第一章 总 则 (1)

第一条 【立法目的】 (1)

第二条 【适用范围】 (4)

第三条 【制定城乡规划的法定要求】 (10)

第四条 【制定和实施城乡规划的原则】 (12)

第五条 【城乡规划与相关规划的关系】 (15)

第六条 【城乡规划编制和管理的经费保障】 (18)

第七条 【城乡规划的法律地位】 (19)

第八条 【城乡规划的公布】 (20)

第九条 【公民和单位的权利与义务】 (21)

第十条 【国家鼓励采用先进科学技术进行规划管理】 (24)

第十一条 【城乡规划管理体制】 (24)

第二章 城乡规划的制定 (26)

第十二条 【全国城镇体系规划的编制审批程序】 (26)

第十三条 【省域城镇体系规划的编制审批程序及内容】 (27)

第十四条	【城市总体规划的编制审批程序】	(30)
第十五条	【镇总体规划的编制审批程序】	(33)
第十六条	【省域城镇体系规划和城市、镇总体规划报送审批前应经人大审议的规定】	(36)
第十七条	【城市、镇总体规划的内容和期限】	(38)
第十八条	【乡规划、村庄规划的编制原则和内容】	(41)
第十九条	【城市控制性详细规划的编制审批程序】	(43)
第二十条	【镇控制性详细规划的编制审批程序】	(45)
第二十一条	【修建性详细规划的编制】	(46)
第二十二条	【乡规划、村庄规划的编制审批程序】	(48)
第二十三条	【首都规划的特殊规定】	(49)
第二十四条	【城乡规划编制单位的资质要求和规划师执业资格】	(50)
第二十五条	【编制城乡规划所需基础资料的保障】	(52)
第二十六条	【城乡规划编制过程中的公众参与制度】	(53)
第二十七条	【省域城镇体系规划和城市、镇总体规划的部门和专家审查制度】	(55)
第三章	城乡规划的实施	(56)
第二十八条	【城乡规划实施的原则】	(56)
第二十九条	【实施城市、镇、乡、村庄规划的指	

(28)	导原则】·····	(57)
(88)	第三十条 【城市新区开发和建设的要求】·····	(59)
(88)	第三十一条 【旧城改造和历史文化名城、名镇、 名村保护的要求】·····	(60)
(09)	第三十二条 【风景名胜区的规划管理要求】·····	(62)
(29)	第三十三条 【城市地下空间的开发和利用的要 求】·····	(63)
(28)	第三十四条 【近期建设规划的制定程序、内容 和期限】·····	(65)
(09)	第三十五条 【禁止改变用途的用地类型】·····	(67)
(03)	第三十六条 【选址意见书的核发程序】·····	(69)
(01)	第三十七条 【以划拨方式取得国有土地使用权 的建设项目申请、核发建设用地规 划许可证的程序】·····	(71)
(01)	第三十八条 【以出让方式取得国有土地使用权 的建设项目申请、核发建设用地规 划许可证的程序】·····	(73)
(40)	第三十九条 【规划条件未纳入国有土地使用权 合同和未取得建设用地规划许可证 的法律后果】·····	(75)
(01)	第四十条 【建设工程规划许可证核发程序】·····	(76)
(09)	第四十一条 【乡村建设规划许可证核发程序】·····	(79)
(11)	第四十二条 【城乡规划主管部门不得在建设用 地范围以外作出规划许可】·····	(81)
(11)	第四十三条 【变更规划条件的原则和程序】·····	(82)
(21)	第四十四条 【临时建设的规划许可】·····	(84)
(01)	第四十五条 【建设工程竣工后的规划核实及竣	

(72)	工资料的规划管理】	(85)
(	第四章 城乡规划的修改	(88)
	第四十六条【城乡规划实施情况的评估制度】	(88)
(00	第四十七条【省域城镇体系规划和城市、镇总	
(50)	体规划修改条件和审批程序】	(90)
	第四十八条【控制性详细规划和乡规划、村庄	
(80)	规划的修改程序】	(95)
	第四十九条【近期建设规划的修改程序】	(98)
(02	第五十条【因规划修改给当事人造成损失的补	
(70)	偿】	(99)
(	第五章 监督检查	(102)
	第五十一条【有关政府及城乡规划主管部门应	
(17)	当加强对城乡规划编制、审批、实	
	施、修改的监督检查】	(102)
	第五十二条【各级地方人大对城乡规划实施的	
	监督】	(103)
(87	第五十三条【城乡规划主管部门履行监督检查	
(73	职责时有权采取的措施】	(104)
	第五十四条【监督检查情况和处理结果的公开	
(27)	制度】	(108)
(70	第五十五条【城乡规划主管部门发现国家机关	
(07)	工作人员违法行为的处理】	(109)
	第五十六条【对城乡规划主管部门不履行法定	
(18)	职责的处理】	(111)
(58	第五十七条【对城乡规划主管部门违法行政许	
(48)	可的处理】	(112)
	第六章 法律责任	(116)

第五十八条	【依法应当编制城乡规划而未组织编制或未按法定程序编制、审批、修改城乡规划的法律责任】	(116)
第五十九条	【委托不具有相应资质等级的单位编制城乡规划的法律责任】	(118)
第六十条	【镇人民政府或县级以上人民政府城乡规划主管部门违反本法所应承担的法律责任】	(119)
第六十一条	【有关部门违反本法所应承担的法律责任】	(125)
第六十二条	【城乡规划编制单位违反本法所应承担的法律责任】	(127)
第六十三条	【城乡规划编制单位取得资质证书后不再符合相应的资质条件所应承担的法律责任】	(131)
第六十四条	【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所应承担的法律责任】	(131)
第六十五条	【未取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设所应承担的法律责任】	(134)
第六十六条	【违法进行临时建设所应承担的法律责任】	(135)
第六十七条	【建设单位未按规定报送竣工验收资料所应承担的法律责任】	(135)
第六十八条	【对违法建设的行政强制措施】	(136)
第六十九条	【违反本法规定的刑事责任】	(138)

第七章 附则 (140)

第七十条 【施行日期】 (140)

第二部分 附 录

附录一: (141)

中华人民共和国城乡规划法 (141)

中华人民共和国土地管理法 (160)

(81) 中华人民共和国城市房地产管理法 (182)

中华人民共和国建筑法 (196)

(附录二: (213)

关于《中华人民共和国城乡规划法(草案)》的说明 (213)

(152) 中华人民共和国城乡规划法(草案) (221)

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国城乡

规划法(草案)》修改情况的汇报 (239)

(18) 中华人民共和国城乡规划法(草案)(二次审议稿) (243)

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国城乡

规划法(草案二次审议稿)》审议结果的报告 (261)

(18) 中华人民共和国城乡规划法(草案)(三次审议稿) (264)

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国城乡

规划法(草案三次审议稿)》修改意见的报告 (282)

(附录三: (284)

城市绿化条例 (284)

(28) 城市房屋拆迁管理条例 (291)

风景名胜区条例 (299)

(28) 历史文化名城名镇名村保护条例 (312)

(68) 国务院关于加强城乡规划监督管理的通知 (324)

(后记 (331)

第一部分 释义

第一章 总 则

第一条 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。

【释义】本条是关于本法立法目的的规定。

一、城乡规划是政府对一定时期内城市、镇、乡、村庄的建设布局、土地利用以及经济和社会发展有关事项的总体安排和实施措施,是政府指导和调控城乡建设和发展的基本手段之一。城乡规划不是指一部规划,而是由城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划组成的有关城镇和乡村建设和发展的规划体系。

在城乡规划法出台以前,我国有关城市和乡村规划管理的法律、行政法规有《中华人民共和国城市规划法》(1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过、1990年4月1日起施行)和《村庄和集镇规划建设管

理条例》(1993年5月7日国务院令第116号公布、1993年11月1日起实施),简称“一法一条例”。“一法一条例”实施十多年来,对于加强城市、村庄和集镇的规划、建设和管理,遏制城市和乡村的无序建设、生态环境破坏等问题,促进城乡健康协调发展起到了重要的作用。但是,随着近年来城镇化进程的加快和社会主义市场经济体系的逐步建立,原有的以“一法一条例”为基础的城乡规划管理体制、机制遇到了一些新的问题:

1. 城乡之间的联系越来越紧密,城市的经济社会发展对其周边乡村的发展起到了积极的带动作用,乡村也为城市的发展提供了有力的支持,城市和乡村的发展日益交融。但“一法一条例”所确定的规划管理制度是建立在城乡二元结构基础上的,城市规划法不涉及乡村规划和管理,《村庄和集镇规划建设管理条例》不涉及建制镇以上的城市规划和管埋。这种就城市论城市、就乡村论乡村的规划制度与实施模式使得城市和乡村规划之间缺乏统筹考虑和协调,影响城乡协调发展,已经不适应城乡统筹的需要。

2. 一些地方在城市建设中脱离实际,不顾环境资源承载能力和经济条件,擅自变更规划,批准开发建设,盲目扩大城市建设规模,贪大求洋,急功近利,搞“政绩工程”、“形象工程”,浪费了有限的土地资源,加剧了用地矛盾,造成了不良的社会影响。

3. 规划的编制和实施过程缺乏充分的专家论证和广泛的社会参与程序,使得行政权力失去了必要的制约,规划的科学

性和严肃性有待进一步提高。

4.《村庄和集镇规划建设管理条例》虽然对乡、村庄规划作了一定的规范,但乡和村庄规划管理仍然薄弱。有的乡、村庄没有规划,无序建设;有的乡规划、村庄规划盲目模仿城市规划,未能体现农村特点,难以满足农民生产和生活需要。

5.原有的城市规划仅从城市自身发展的需要出发,难免导致区域性的基础设施重复建设和资源浪费,也会产生城镇体系布局不当的问题。而长江三角洲、珠江三角洲、环渤海等地区飞速发展的密集城市群建设迫切需要统筹规划、协调发展。

6.土地使用制度和国家投资体制改革需要对原有“一法一条例”规定的规划实施制度作相应调整。比如,随着国有土地使用权的取得方式由主要通过划拨方式取得向主要通过出让方式取得,投资体制以项目建设一律须经审批转变为审批、核准、备案相结合,以备案为主,建设用地规划许可证的申请、批准、发放程序也需要作出相应调整。

7.“一法一条例”规定的法律责任过于原则,迫切需要针对城乡建设活动中发生的违法行为的新情况、新特点对原有的法律责任规定予以修改和完善,如增加对有关主管部门违法行为的法律责任规定,进一步提高对违法建设行为的处罚力度等。

总之,我国正处于经济社会快速发展变化的时期,为城镇化发展服务的城乡规划法律制度也应当与时俱进,有必要根据城乡建设和规划管理新情况,对原有的“一法一条例”所确

定的城乡规划法律制度作出相应的调整。

二、按照本条的规定,本法的立法目的主要包括以下三方面:

1. 加强城乡规划管理。规划是人民政府行政管理权的重要内容之一。城乡规划管理就是要组织编制和审批城乡规划,并对城市、镇、乡、村庄的土地使用和各项建设的安排实施规划控制、指导和监督检查。城乡规划工作具有全局性、综合性,只有依法加强对城乡规划的管理,才能使依法批准的各类城乡规划得以落实,有序规范各项城乡建设活动。因此,加强城乡规划管理是城乡规划立法的直接目的。

2. 协调城乡空间布局,改善人居环境。加强城乡规划管理是本法的直接目的,但立法不能仅为了加强规划管理。将城乡规划的编制、审批、实施以及监督检查活动纳入法制化轨道,依法规范、管理城乡建设活动,其根本目的在于以人为本,实现城乡空间协调布局,为人民群众创造良好的工作和生活环境。

3. 促进经济社会全面协调可持续发展。好的城乡规划应当立足当前、面向未来、统筹兼顾、综合布局,要处理好局部利益与整体利益、近期建设与长远发展、经济建设与环境保护、现代化建设与历史文化保护等一系列关系,充分发挥城乡规划在引导城乡发展中的统筹协调和综合调控作用,促进城乡经济社会全面协调可持续发展。

第二条 制定和实施城乡规划,在规划区内进行建设活

动,必须遵守本法。

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。

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。

【释义】本条是关于本法的适用范围和基本概念的规定。

一、按照本条第一款规定,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。

按照本条第三款的规定,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。划定规划区,要坚持因地制宜、实事求是、城乡统筹和区域协调发展的原则,根据城乡发展的需要与可能,深入研究城镇空间拓展的历史规律,科学预测城镇未来空间拓展的方向和目标,充分考虑城市与周边镇、乡、村统筹发展的要求,充分考虑对保障城乡发展的水源地、生态控制区廊道、区域重大基础设施廊道等的保护要求,充分考虑城乡规划主管部门依法实施城乡规划的必要性

与可行性,统筹兼顾各方需要,科学、系统地草拟方案,征求各方意见进行方案比选,并进行科学论证后最终综合确定规划区范围。

二、本条第二款对城乡规划体系作出了规定。按照这一规定,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,它不是指一部规划,也不是涵盖所有国土面积的规划。城乡规划体系体现的特点是一级政府、一级规划、一级事权,下位规划不得违反上位规划的原则。

1. 所谓城镇体系规划,是指一定地域范围内,以区域生产力合理布局和城镇职能分工为依据,确定不同人口规模等级和职能分工的城镇的分布和发展规划。城镇体系规划是政府综合协调辖区内城镇发展和空间资源配置的依据和手段。城乡规划法不要求省、市、县三级政府都编制独立的城镇体系规划,仅要求编制全国和省域两级城镇体系规划。全国城镇体系规划应综合考虑全国城镇与乡村,东部、中部、西部的协调发展,包括全国城镇空间布局,国家重大基础设施布局等重要内容,用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。省域城镇体系规划的内容包括省域城镇空间布局和规模控制,省域内重大基础设施的布局,为保护生态环境、资源等需要严格控制的区域,用于指导省域内城市总体规划、镇总体规划的编制。

2. 所谓城市规划,是指对一定时期内城市的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施措施。城市规划在指导城市有序发展、提高建设和