

CHENG XIANG GUI HUA FA
YAO DIAN JIE DA

城乡规划法 要点解答

本书编写组 编著

70道疑难解答全面讲解城乡规划政策

20篇相关规定配套解读城乡规划体系

—— 法律起草人全新呈献 ——



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

CHENG XIANG GUI HUA FA
YAO DIAN JIE DA

城乡规划法 要点解答

本书编写组 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

城乡规划法要点解答 / 《城乡规划法要点解答》
编写组编著. —北京:法律出版社,2007. 12
ISBN 978 - 7 - 5036 - 7889 - 9

I. 城… II. 城… III. 城乡规划法—中国—问答
IV. D922.297.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 172489 号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐 晶	装帧设计/乔智炜
出版/法律出版社	编辑统筹/法规出版社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	责任印制/吕亚莉
开本/850×1168 毫米 1/32	印张/10.25 字数/188 千
版本/2007 年 12 月第 1 版	印次/2007 年 12 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
上海公司/021-62071010/1636	北京分公司/010-62534456
深圳公司/0755-83072995	苏州公司/0512-65193110
书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 7889 - 9	定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

城乡规划是政府指导和调控城乡建设和发展的基本手段,也是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。随着我国城乡建设进程的加快,城乡规划在经济社会生活中发挥的作用将更加重要,与每一个老百姓生活的联系也将更加密切。在总结 1989 年开始实施的《城市规划法》和 1993 年开始实施的《村庄和集镇规划建设管理条例》实践经验的基础上,根据当前城乡建设、发展中存在的问题,国家制定了统筹城乡建设、发展需要的《城乡规划法》。这部法律改变传统的以城市论城市、以乡村论乡村,人为的割裂城乡建设、发展有机联系的做法,在城乡规划领域引入统筹协调的思想,重新梳理了现有的规划体系和内容,强化了规划对各项建设活动的协调、规范作用,并且加强了规划制定过程透明度,扩大了规划制定过程的社会参与,以保证城乡规划的科学性。同时,这部法律还对各项建设活动如何符合规划要求进行了规定,对违章建筑规定了处理措施。

《城乡规划法》是一部规范政府行为的法律,它规定了各级政府的规划责任,对规划行政主管部门依法行政提出了要求;《城乡规划法》也是一部规范建设活动的法律,它对建设活动从立项审批、土地出让到施工建设各个过程如何符合

规划要求进行了规定,要求建设单位依法接受规划管理;《城乡规划法》同样还是一部与老百姓生活息息相关的法律,它对于我们依法维护自己的空间权利,解决实践中普遍存在的房地产开发商任意改变规划,擅自增加容积率、减少公共用地面积等问题有着重要的法律意义。因此,这部法律值得行政机关、建设单位以及每一个老百姓都认真加以关注。

由于《城乡规划法》内容的系统和专业,为了帮助社会各界正确的了解法律的内容,从而有效的运用法律维护自己的权利,抵制不符合法律的行为,同时也为了宣扬法律的精神,帮助全社会树立起知法、守法的习惯,我们曾参与《城乡规划法》起草的同志共同编写了这本《城乡规划法要点解答》,希望能够通过我们自己的语言,简洁、清楚、正确、通俗的诠释这部法律的内容,科学的引导大家适用这部法律。我们相信通过这本书,既可以帮助大家从总体上把握《城乡规划法》的框架和思路,也可以帮助大家正确理解《城乡规划法》确立的主要制度,尤其是那些跟每一个人工作、生活密切相关的法律制度。通过这本书既可以帮助大家了解法律规定了什么,也可以帮助大家了解法律未来发展的趋势。这本书里的所有内容都是结合我们立法过程中掌握的有关资料和信息,所表达的仅仅是我们个人的观点,由我们个人对本书的内容负责。

编者

2007年11月

目 录

第一章 总 则

【问 001】为什么要制定城乡规划法？	3
【问 002】城乡规划的适用范围是什么？	3
【问 003】什么是城乡规划？什么是城乡规划的规划区？	4
【问 004】是否所有的城市、镇、乡和村都需要编制规划？	5
【问 005】制定和实施城乡规划的总体要求是什么？	6
【问 006】本法对制定城市总体规划、镇总体规划还有什 么特殊要求？	7
【问 007】城乡规划与其他规划的关系如何？	8
【问 008】如何保证城乡规划制定所需的经费？	9

【问 009】城乡规划的法律效力如何？	9
【问 010】对于经批准的城乡规划，法律有什么特别的要求？	10
【问 011】行政管理相对人在规划管理中有何权利和义务？	11
【问 012】对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，本法有何规定？	12
【问 013】城乡规划管理工作的主管部门是哪一个？	12

第二章 城乡规划的制定

【问 014】全国城镇体系规划由谁制定？作用如何？	17
【问 015】省域城镇体系规划由谁制定？内容和作用如何？	17
【问 016】城市总体规划由谁负责制定？	19
【问 017】镇总体规划由谁制定？	20
【问 018】各级人民代表大会在城乡规划的制定中发挥 什么样的作用？	20
【问 019】城市、镇总体规划的内容应当包括哪些？	21
【问 020】乡规划、村庄规划的制定应当遵循怎样的原 则，包括哪些内容？	23
【问 021】什么是控制性详细规划？城市的控制性详细 规划由谁负责制定？	24
【问 022】镇的详细规划由谁制定？	24
【问 023】什么是修建性详细规划？由谁负责制定？	25
【问 024】乡规划和村庄规划由谁负责制定？	26
【问 025】首都的规划有什么特殊要求？	27

【问 026】承担具体编制城乡规划任务的单位应当具备 怎样的条件？	27
【问 027】编制城乡规划应当具备哪些基础资料？	28
【问 028】如何保证城乡规划编制的民主性？	29
【问 029】在规划的审批阶段，如何保证规划的科学性？	31

第三章 城乡规划的实施

【问 030】实施城乡规划总的要求是什么？	35
【问 031】城市、镇和乡村的建设和发展应当分别遵循怎 样的原则？	36
【问 032】城市新区建设和开发要遵循怎样的原则？	37
【问 033】城市旧城区改造应该遵循怎样的原则？	37
【问 034】城乡建设和发展与风景名胜资源保护是什么 关系？	38
【问 035】城市地下空间的开发和利用应当遵循怎样的 原则？	39
【问 036】什么是近期建设规划？近期建设规划的内容 有哪些？	40
【问 037】城乡规划确定的哪些用地是不允许改变用途的？	41
【问 038】哪些建设工程需要申请领取选址意见书？	41
【问 039】对于划拨土地，如何进行规划管理？	42
【问 040】对于出让土地，如何进行规划管理？	43
【问 041】规划对国有土地使用权出让合同效力有什么	

影响?	44
【问 042】建设工程规划许可证的申请程序如何?	45
【问 043】在乡、村规划区内进行建设,应当取得怎样的 行政许可?	47
【问 044】城乡规划行政许可的地域范围是否有限制?	49
【问 045】建设过程中,规划条件是否可以改变?	50
【问 046】临时建设如何进行规划管理?	51
【问 047】如何保证有关规划许可证中规定的规划条件 确实落实到建设工程中?	52

第四章 城乡规划的修改

【问 048】城乡规划制定以后,如何保证其适应形势发展 的需要?	55
【问 049】城乡规划修改的条件和程序如何?	56
【问 050】如何修改控制性详细规划?	57
【问 051】如何修改近期建设规划?	58
【问 052】因为规划修改给当事人造成损失的应该如何 处理?	59

第五章 监督检查

【问 053】规划的监督有几种形式?	63
【问 054】城乡规划主管部门进行规划监督有哪些权力?	

需要履行哪些义务?	64
【问 055】对于监督检查的结果有何要求?	65
【问 056】国家机关工作人员的违法行为应如何处理?	65
【问 057】对于行政机关在行政处罚中的不作为,监督机 关应当如何处理?	66
【问 058】对违法的规划行政许可行为,监督机关应当如 何处理?	66

第六章 法 律 责 任

【问 059】未按规定制定城乡规划的有关人民政府应当 承担怎样的责任?	71
【问 060】委托不具有资质的单位承担城乡规划编制任 务应当承担怎样的法律责任?	71
【问 061】镇人民政府和县级以上地方人民政府城乡规 划主管部门有哪些违法行为,需要承担怎样 的法律责任?	72
【问 062】县级以上地方人民政府除城乡规划主管部门 以外的其他部门应当在城乡规划管理中承担 怎样的法律责任?	73
【问 063】城乡规划编制单位有哪些违法行为,应当承担 怎样的法律责任?	74
【问 064】规划编制单位取得资质证书后不再符合资质 条件的要求,应当承担怎样的法律责任?	75
【问 065】建设单位在城乡规划管理中有哪些违法行为?	

应当承担怎样的法律责任?	76
【问 066】乡、村建设中违反规划的行为应当承担怎样的 法律责任?	77
【问 067】对于临时建设有哪些违法行为? 需要承担怎 样的法律责任?	78
【问 068】建设工程竣工以后不报送有关竣工验收资料, 需要承担怎样的法律责任?	79
【问 069】违章建筑的强制拆除权属于哪个部门?	79
【问 070】违反《城乡规划法》的违法行为,是否需要承 担刑事责任?	80

第七章 附 则

【问 071】《城乡规划法》从何时开始实施?《城乡规划 法》实施以后,《城市规划法》和《村庄和集镇 规划建设管理条例》是否都停止执行?	83
---	----

附 录

中华人民共和国城乡规划法(2007 年 10 月 28 日)	87
中华人民共和国土地管理法(节录)(2004 年 8 月 28 日修 正)	108
中华人民共和国土地管理法实施条例(节录)(1998 年 12 月 27 日)	128
中华人民共和国环境保护法(节录)(1989 年 12 月 26 日)	140

目 录

中华人民共和国环境影响评价法(节录)(2002年10月28日)	144
中华人民共和国文物保护法(节录)(2002年8月29日修订)	152
中华人民共和国水法(2002年8月29日修订)	159
中华人民共和国行政许可法(2003年8月27日)	182
中华人民共和国行政复议法(1999年4月29日)	206
中华人民共和国行政处罚法(节录)(1996年3月17日)	221
中华人民共和国国家赔偿法(节录)(1994年5月12日)	238
中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例(1990年5月19日)	246
风景名胜区条例(2006年9月19日)	255
城镇体系规划编制审批办法(1994年8月15日)	269
开发区规划管理办法(1995年7月1日)	273
建制镇规划建设管理办法(1995年6月29日)	277
城市规划编制单位资质管理规定(2001年1月23日)	288
城市绿线管理办法(2002年9月23日)	296
城市紫线管理办法(2003年12月17日)	300
城市蓝线管理办法(2005年12月20日)	306
城市黄线管理办法(2005年12月20日)	309

第一章

总 则

001 为什么要制定城乡规划法?

答:制定《城乡规划法》的目的是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。在《城乡规划法》颁布以前,规划管理的依据是《城市规划法》和《村庄集镇规划建设管理条例》。随着实践的发展,这种建立在城乡二元结构上的规划管理制度,以及就城市论城市、就乡村论乡村的规划制定与实施模式,已经不适应现实发展,规划法律需要统筹城乡发展的需要,因此,在原有的《城市规划法》和《村庄集镇规划建设管理条例》的基础上,需要制定统筹城乡规划、建设和发展需要的统一的《城乡规划法》。

002 城乡规划的适用范围是什么?

答:首先需要回答的是《城乡规划法》对哪些行为进行调整和规范。

受《城乡规划法》调整和规范的行为主要分为两类:一是制定和实施城乡规划。在实践中,制定城乡规划包括了城乡规划的编制和批准两个阶段,这两个阶段都要受本法调

整。实施城乡规划包含了两个层次:首先是各级人民政府按照城乡规划的安排,组织落实城乡规划提出的各项建设要求,实施城市建设活动;其次是建设单位自己组织进行建设活动,有关的规划主管部门依据《城乡规划法》的规定对这些建设活动进行管理,包括实施行政许可、行政处罚等。

二是在规划区内进行建设活动。这一类行为主要是针对建设单位。任何主体,无论是单位或者个人,在规划区内进行建设活动,都受到城乡规划法调整。

003 什么是城乡规划? 什么是城乡规划的规划区?

答:城乡规划并不是一个覆盖全国所有城市和乡村的规划。城乡规划是一个规划体系的统称,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。由此可见,城乡规划是一个多层次的体系,这里的多层次既包括不同行政层级下的各级规划,也包括属于同一行政层级下的不同层次的规划。规划的体系体现了“一级政府一级规划”的原则,各级政府都应该根据自己的事权,编制相应的规划。规划的体系也体现了“由原则到具体”的原则,既有指导性强的总体规划,也有具体落实到建设活动的详细规划。

“规划区”在本法中是一个非常重要的概念。规划区是规划主管部门实施规划管理的空间界限。规划主管部门不能在规划区外实施规划的行政许可。建设单位在规划区内的建设活动受到城乡规划的调整。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。这一规定既对规划区进行了定性的规定,也对规划区作了形式上的规定。从性质上而言,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。从程序上而言,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划定。也就是说,编制城市总体规划、镇总体规划、乡规划和村庄规划必须首先确定自己的规划范围,然后具体编制。

004 是否所有的城市、镇、乡和村都需要编制规划?

答:规划制定的直接目的是为了指导建设活动的进行,也就是说,是因为有了在一定空间内进行的建设活动,为了协调空间内的整体利益,从而对这些建设活动进行规范,才需要制定规划,因此,对于一些建设活动不多,甚至将要停止