

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
CHENGXIANG GUIHUAFA JIESHUO

中华人民共和国城乡规划法 解说

全国人大常委会法制工作委员会经济法室
国务院法制办农业资源环保法制司 编
住房和城乡建设部城乡规划司、政策法规司

知识产权出版社

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
CHENGXIANG GUIHUAFA JIESHUO

中华人民共和国城乡规划法 解说

全国人大常委会法制工作委员会经济法室
国务院法制办农业资源环保法制司 编
住房和城乡建设部城乡规划司、政策法规司

知识产权出版社

责任编辑：汤腊冬 牛洁颖
装帧设计：SUN 工作室

责任校对：韩秀天
责任出版：杨宝林

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国城乡规划法解说/全国人大常委会法制工作委员会等编. —北京：知识产权出版社，2008.4
ISBN 978-7-80247-078-1

I. 中… II. 全… III. 城乡规划法 - 法律解释 - 中国 IV. D922.297.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 027112 号

中华人民共和国城乡规划法解说

全国人大常委会法制工作委员会经济法学
国务院法制办农业资源环保法制司 编
住房和城乡建设部城乡规划司、政策法规司

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号 邮 编：100088

网 址：<http://www.ipph.cn> 邮 箱：bjb@cnipr.com

发行电话：010-82000893 82005070 传 真：010-82000893 82005070

责编电话：010-82000860 转 8109 责编邮箱：niujieying@cnipr.com

印 刷：知识产权出版社电子制印中心 经 销：新华书店及相关销售网点

开 本：880mm×1230mm 1/32 印 张：8.25

版 次：2008 年 4 月第 1 版 印 次：2008 年 5 月第 3 次印刷

字 数：211 千字 定 价：20.00 元

印 数：40 001~45 000 册

ISBN 978-7-80247-078-1/D·609

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

本书编写人员

顾问：安建 张穹 仇保兴
主编：黄建初 王振江 唐凯 冯俊
副主编：吴建平 孙安军 张勤 岳仲明
左力 曹金彪

编写人员（以姓氏笔画为序）：

门晓莹	卫琳	方明	王胜军
王晓东	王振江	王鸿雁	左力
冯俊	付爽	付殿起	任世英
孙安军	李枫	李晓龙	李博
宋芳	杨永明	余英	吴建平
张勤	陈景进	郑文良	岳仲明
段广平	赵永革	赵辉	施春风
郭兆敏	倪明	高飞	唐凯
阎东星	曹兵兵	曹金彪	曹珊
黄建初	蔡力群	熊燕	潘海霞

目 录

第一部分 导论

- 一、制定《中华人民共和国城乡规划法》的
 重要意义 (3)
- 二、《城乡规划法》的制定过程 (7)
- 三、《城乡规划法》的基本框架 (9)
- 四、关于城乡规划法规 (12)
- 五、城乡规划技术标准体系 (13)

第二部分 分章详解

第一章 总则

- 一、城乡规划的基本概念 (19)
- 二、城镇体系规划 (20)
- 三、城市总体规划 (22)
- 四、镇总体规划 (24)
- 五、城市、镇详细规划 (25)

六、乡规划和村庄规划	(27)
七、制定乡规划和村庄规划的必要性与适当性	(28)
八、划定规划区的目的及其划定原则	(29)
九、制定和实施城乡规划必须遵循的基本原则	(31)
十、城乡规划与相关规划的协调关系	(33)
十一、城乡规划工作必要的经费和技术保障	(34)
十二、城乡规划的公开化与公众参与制度	(35)
十三、公民和单位的权利与义务	(38)
十四、城乡规划管理体制	(41)

第二章 城乡规划的制定

一、确定规划强制性内容的意义与原则	(42)
二、下位规划不得违背上位规划的意义	(44)
三、编制全国城镇体系规划的重要意义	(46)
四、全国城镇体系规划的编制组织和审批	(48)
五、省域城镇体系规划的主要内容	(49)
六、省域城镇体系规划的编制组织和审批程序	(50)
七、组织编制城市总体规划时必须坚持的原则	(51)
八、城市总体规划的主要内容	(53)
九、城市总体规划中专项规划的制定	(55)
十、城市总体规划的组织编制和审批程序	(56)
十一、人大审议城乡规划与上级政府审批城乡规划的关系	(57)
十二、关于首都总体规划的特殊性	(59)
十三、详细规划的主要内容	(60)
十四、控制性详细规划的组织编制和审批程序	(61)
十五、修建性详细规划的审定	(62)
十六、关于城乡规划编制过程中的公众参与	(62)

十七、关于县人民政府所在地镇总体规划的 内容	(63)
十八、其他镇规划的层次和内容	(64)
十九、乡规划的层次和内容	(65)
二十、村庄规划的内容	(66)
二十一、镇规划的组织编制与审批程序	(67)
二十二、乡规划的编制组织与审批程序	(68)
二十三、村庄规划的组织编制与审批程序	(69)
二十四、关于风景名胜区规划的制定	(69)
二十五、历史文化名城保护规划的层次和内容	(70)
二十六、历史文化名镇、名村保护规划的层次和 内容	(72)
二十七、关于城乡规划编制单位的资质要求	(72)
二十八、关于注册城市规划师执业资格制度	(74)

第三章 城乡规划的实施

一、城乡发展和建设的指导思想	(75)
二、进行城市新区开发必须注意的问题	(77)
三、进行城市旧区更新必须注意的问题	(78)
四、加强城镇地下空间开发利用	(80)
五、强调近期建设规划制定工作的意义	(81)
六、近期建设规划的内容和审批程序	(82)
七、在城乡规划中一些用地原则上禁止改变用途的 原因	(84)
八、城乡规划实施管理制度	(85)
九、建设项目选址意见书的意义、适用范围和办理 程序	(86)

十、在划拨用地的情况下，建设用地规划许可证的 办理程序	(89)
十一、在土地有偿使用的情况下，建设用地规划 许可证的办理程序	(91)
十二、进行国有土地使用权出让应当具备的规划 条件	(92)
十三、建设工程规划许可证的适用范围和办理 程序	(93)
十四、乡村建设的规划许可和程序	(94)
十五、关于城乡规划实施中的公众参与	(95)
十六、变更规划条件应当遵循的原则和程序	(97)
十七、关于各类临时建设的规划行政许可	(98)
十八、关于建设工程竣工后的规划核实	(99)
十九、关于建设工程竣工资料的规划管理	(100)

第四章 城乡规划的修改

一、设立“城乡规划的修改”一章的意义	(101)
二、规定对城乡规划实施进行定期评估的目的	(102)
三、关于城镇体系规划实施评估的要求	(103)
四、关于城市、镇总体规划实施评估的要求	(104)
五、乡规划、村庄规划实施总结的要求	(105)
六、修改城乡规划的条件	(106)
七、修改城镇体系规划应当遵循的原则和程序	(109)
八、修改城市总体规划、镇总体规划应当遵循的 原则和程序	(110)
九、修改乡规划、村庄规划应当遵守的程序	(111)
十、修改近期建设规划必须遵循的原则和程序	(111)
十一、修改详细规划必须遵循的原则和程序	(112)

十二、关于因规划修改调整给当事人造成损失的 补偿原则	(113)
-------------------------------------	-------

第五章 监督检查

一、设立“监督检查”一章的意义	(115)
二、城乡规划工作的行政监督	(116)
三、人民代表大会对城乡规划工作的监督	(118)
四、公众对城乡规划工作的监督	(120)
五、城乡规划主管部门执行行政监督检查的具体 措施	(122)
六、城乡规划主管部门对行政监督检查结果的法定 处理措施	(124)
七、对执行监督检查的城乡规划主管部门工作人员 的要求	(126)

第六章 法律责任

一、《城乡规划法》规定的“法律责任”	(128)
二、关于有关人民政府违反《城乡规划法》的 行为及所应承担的行政法律责任	(130)
三、关于城乡规划主管部门违反《城乡规划法》 的行为及所应承担的行政法律责任	(133)
四、关于相关行政部门违反《城乡规划法》的 行为及所应承担的行政法律责任	(137)
五、关于城乡规划编制单位违反《城乡规划法》 的行为及所应承担的法律责任	(139)
六、关于未取得建设工程规划许可证或者违反建设 工程规划许可证的规定进行建设所应承担的 行政法律责任	(141)

中华人民共和国城乡规划法**解说**

- 七、建设单位未按《城乡规划法》的规定报送竣工材料所应承担的行政法律责任 (143)
- 八、关于乡村违法建设所应承担的法律责任 (144)
- 九、关于对违法建设的行政强制执行规定 (144)
- 十、违反《城乡规划法》的规定应承担的刑事法律责任 (146)

第七章 附则

- 一、《城乡规划法》实施后的法律法规衔接 (147)
- 二、关于《城乡规划法》配套法规的制定 (147)

附 录

附录 1 中华人民共和国城乡规划法

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, 自 2008 年 1 月 1 日起施行) (153)

附录 2 相关法律、法规和规章

中华人民共和国环境保护法

(1989 年 12 月 26 日第七届全国人民代表大会常务委

第十一次会议通过, 1989 年 12 月 26 日中华人民共和国

主席令第二十二号公布施行) (170)

中华人民共和国城市房地产管理法

(1994 年 7 月 5 日第八届全国人民代表大会常务委

员会通过, 根据 2007 年 8 月 30 日第十届全国人民代表大

会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国城市房地

产管理法〉的决定》修正) (179)

中华人民共和国土地管理法

(1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过,根据1988年12月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第一次修正,1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订,根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第二次修正) (192)

城市绿线管理办法

(中华人民共和国建设部令第112号) (212)

城市黄线管理办法

(中华人民共和国建设部令第144号) (215)

城市紫线管理办法

(中华人民共和国建设部令第119号) (219)

城市蓝线管理办法

(中华人民共和国建设部令第145号) (224)

附录3 规范性文件

国务院关于加强城乡规划监督管理的通知

(国发[2002]13号) (227)

关于贯彻落实《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》的通知

(建规[2002]204号) (234)

国务院办公厅转发建设部关于加强城市总体规划工作意见的通知

(国办发[2006]12号) (245)

第一部分

导 论

一、制定《中华人民共和国城乡规划法》的重要意义

改革开放以来，特别是近 20 年来，随着计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，我国的城乡发展建设发生了深刻的变化，城镇化呈现出新的特点。

一是我国的城镇化水平大大提高。城镇化率由 1978 年的 17.9%，上升到 2006 年的 43.9%。城市数量和规模迅速增加，一些地区形成了联系紧密的城市群。1978 ~ 2006 年，全国城市总数由 193 个增加到 656 个。城市等级规模也发生了巨大变化，其中，城市人口在 50 万以上的大城市从 40 个增加到 140 个，中等城市从 60 个增加到 230 个，小城市从 93 个发展到 286 个。从城市发展的趋势看，呈现出城市区域化和区域城市化。一些地方出现了联系紧密的城市群，如我国的“长三角”、“珠三角”、“京津冀”等城市密集地区，其经济社会影响力日益增强。

二是国家投资体制、财税体制以及土地使用制度等发生了根本性的变化。由改革开放初期，我国城市建设基本上由政府主导的一元化投资体制，向现阶段政府、社会多方参与的多元化投资体制转变。土地使用制度由单一的政府划拨方式，向土地出让方式（招、拍、挂）占主体的有偿使用方式转变。加上中央政府、地方政府财税体制改革等，都对城乡规划体制产生了重大影响。

三是小城镇发展呈现新局面，建制镇内涵发生了本质变化。1978 年我国仅有建制镇 2173 个。这些镇以县城镇和工矿城镇为主，其经济社会结构和小城市相似，与周围农村的经济社会联系相对较弱。到 2006 年，建制镇数量已达 17 645 个，新增的建制镇大多由原乡建制发展而来，是一定区域农村经济社会发展的中

心，并正在发展成为以为农业服务、商贸旅游、工矿开发等多种产业为依托的、各具特色的新型小城镇，并在事实上构成了具有中国特色的城镇化的重要组成部分。这种地位和作用是一般意义上的城市或者农村所无法替代的。

四是流动人口数量庞大。我国目前进入城镇务工的农民已超过1亿人。由于户籍和土地制度等原因，其绝大多数户口在农村，工作生活在城镇，即在保留农村宅基地和承包经营土地的前提下进城务工，各种待遇与市民相差较大，而形成了一种具有中国特色的、有学者称之为“准城镇化”的现象。

目前，我国的经济社会发展水平总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。党的十六届三中全会提出的统筹城乡发展，完善社会主义市场经济体制，党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村等重大战略，就是从社会主义现代化建设的全局出发，统筹城乡区域发展。要坚持把解决好“三农”问题作为重中之重，实行工业反哺农业、城市支持农村，推进社会主义新农村建设，促进城镇化健康发展。

1989年全国人大常委会颁布了《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》），1993年国务院颁布了《村庄和集镇规划建设管理条例》，标志着我国城乡规划工作已进入了法制化轨道，形成了依法进行城乡规划的制定和实施管理的基本制度。这对于加强城市、村庄和集镇的规划、建设与管理，遏制城市和乡村无序建设、破坏生态环境等问题，促进城乡健康协调发展，发挥了重要作用。但是，近年来，随着城镇化进程的加快和社会主义市场经济体系的逐步建立，城乡规划作为保障城镇化健康有序发展的重要公共政策，其原有的管理体制、机制遇到了一些新的问题，原有法律制度已不能完全适应形势发展的需要。

第一，随着经济社会的发展和城镇化进程的加快，城乡之间的联系日益紧密，特别是在城市所在区域的经济社会发展中，城

市和乡村的发展日益交融，互为影响，但原有规划管理制度是建立在城乡二元结构基础上的，就城市论城市，就乡村论乡村，这种规划制定与实施模式已经不适应城乡统筹的需要，影响了城乡协调健康发展，也带来了严重的经济和社会问题。

第二，原有城市规划仅考虑单个城市的发展，没有从更广泛的范围内统筹考虑城市之间的协调发展和城镇体系布局的优化，从而出现区域性基础设施重复建设，导致资源的浪费和城镇体系布局的不当。

第三，一些地方出现了盲目扩大城市规模，圈占土地，搞不切实际的“形象工程”、“政绩工程”，不重视资源保护的现象。规划的制定和实施过程中缺乏充分的社会参与和专家论证，对行政权力缺乏必要的制约，一些地方政府随意变更规划，甚至无视规划进行建设活动。这些现象反映了在城乡建设发展的指导思想上出现了偏差。

第四，乡和村庄规划管理薄弱，村庄建设散乱，既浪费了土地资源，又破坏了人居环境。部分乡、村庄没有规划，一些乡规划、村庄规划盲目模仿城市规划，没有体现农村特点，难以满足农民生活和农村发展的需要，无法真正实施。

第五，原有的《城市规划法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》中的规划实施制度已经不能适应土地使用制度改革和国家投资体制改革的需要，亟须进行调整。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的转变，建设用地规划许可证的发放环节和程序也需要进行相应调整。

第六，原有的《城市规划法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》中的法律责任过于原则，对有关行政主管部门违法行为未设定相应的法律责任，对违法行为的处罚力度不够，对违章建筑的处理未作界定，执法机关自由裁量权过大，现实中以罚代

拆现象严重，违法建设行为屡禁不止。

城镇化发展是一个长期的历史过程。城乡规划法律制度应与时俱进，根据不同发展阶段的特点制定相应的规则。当前我国社会经济体制和城镇化发展的特点及出现的问题，迫切需要对现行的城乡规划法律制度加以完善。

一是要落实科学发展观，统筹城乡协调发展，建立统一的城乡规划体系。合理把握城镇化进度，贯彻“工业反哺农业，城市支持农村”和城乡统筹的方针，并在空间资源的配置、发展目标的协调、城镇基础设施向乡村延伸等方面发挥城市对乡村的辐射带动作用，通过立法，打破传统的城乡二元结构发展模式，建立统一的城乡规划体系。

二是要提高城乡规划制定的科学性，保障规划实施的严肃性。要把全面建设小康社会的目标和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会以及社会主义新农村建设等要求作为城乡规划的指导思想；按照“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的要求，改进规划编制工作方式，提高规划编制的质量与水平；要健全规划决策机制，完善决策程序，加强规划的审查和审批；要加强对城乡规划的行业管理和建设，严格管理规划编制机构，实行注册规划师制度规范规划编制单位和人员的行为；加大公众参与城乡规划的力度，进一步加强和完善地方人民代表大会及其常务委员会对规划编制、实施的监督，保障城乡规划的全面、有效实施。

三是要明确城乡规划的强制性内容，保障社会和公共利益。针对我国城镇化快速发展过程中的特点，城乡规划编制和管理的重点，应由确定开发建设项目转变为对各类资源节约利用和对公共利益的有效保护以及引导公共财政投入到重要的基础设施和公共服务设施上。把绿地、自然与历史文化资源、水系、环境保护、主要基础设施和公共服务设施、防灾减灾等规划内容作为强