

学习培训用书

中华人民共和国 城乡规划法 释义

主 编

吴高盛

(全国人大常委会法制工作委员会立法规划室 主任)

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国法律解释丛书

中华人民共和国 城乡规划法 释义

主编

张卫华

（住房和城乡建设部立法专家组成员、住房和城乡建设部法律专家）

中国法制出版社

CHINA LEGAL SYSTEM PRESS

中华人民共和国 城乡规划法释义

主 编：吴高盛

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国城乡规划法释义/吴高盛主编. —北京:
中国法制出版社, 2007. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0286 - 6

I. 中… II. 吴… 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 (2007) 第 172387 号

中华人民共和国城乡规划法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO CHENGXIANG GUIHUAFA SHIYI

主编/吴高盛

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/9.75 字数/198 千

版次/2007 年 11 月第 1 版

2007 年 11 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0286 - 6

定价: 20.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010402

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

目 录

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】	(5)
第 三 条 【城乡建设活动与制定城乡规划关系】 ...	(9)
第 四 条 【城乡规划制定、实施原则】	(11)
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】	(14)
第 六 条 【城乡规划经费保障】	(16)
第 七 条 【城乡规划修改】	(16)
第 八 条 【城乡规划公开公布】	(18)
第 九 条 【单位和个人的权利义务】	(19)
第 十 条 【采用先进科学技术】	(21)
第 十 一 条 【城乡规划管理体制】	(22)
第二章 城乡规划的制定	(25)
第十二条 【全国城镇体系规划制定】	(25)
第十三条 【省域城镇体系规划制定】	(27)
第十四条 【城市总体规划编制】	(30)
第十五条 【镇总体规划编制】	(32)

第十六条	【各级人大常委会参与规划制定】	(34)
第十七条	【城市、镇总体规划内容和期限】	(38)
第十八条	【乡规划和村庄规划的内容】	(40)
第十九条	【城市控制性详细规划】	(43)
第二十条	【镇控制性详细规划】	(45)
第二十一条	【修建性详细规划】	(47)
第二十二条	【乡、村庄规划编制】	(48)
第二十三条	【首都总体规划和详细规划】	(50)
第二十四条	【城乡规划编制单位】	(52)
第二十五条	【城乡规划基础资料】	(56)
第二十六条	【公众参与城乡规划编制】	(58)
第二十七条	【专家和有关部门参与城镇规划审 批】	(60)
第三章	城乡规划的实施	(63)
第二十八条	【政府实施城乡规划】	(63)
第二十九条	【城市、镇和乡、村庄建设和发展 实施城乡规划】	(65)
第三十条	【城市新区开发和建设实施城乡规 划】	(73)
第三十一条	【旧城区改造实施城乡规划】	(77)
第三十二条	【城乡建设和发展实施城乡规划】	(84)
第三十三条	【城市地下空间的开发和利用遵循 的原则】	(90)
第三十四条	【城市、县、镇人民政府制定近期 建设规划】	(97)

第三十五条	【禁止擅自改变城乡规划确定的重 要用地用途】	(102)
第三十六条	【申请核发选址意见书】	(106)
第三十七条	【划拨建设用地程序】	(113)
第三十八条	【国有土地使用权出让合同】	(122)
第三十九条	【国有土地使用权出让合同无效、 县级以上人民政府撤销有关批准 文件和退回占用土地】	(129)
第四十条	【建设单位和个人领取建设工程规 划许可证】	(131)
第四十一条	【乡村建设规划许可证】	(137)
第四十二条	【不得超出范围作出规划许可】	(145)
第四十三条	【建设单位按照规划条件建设】	(146)
第四十四条	【临时建设】	(149)
第四十五条	【城乡规划主管部门核实符合规划 条件情况】	(155)
第四章	城乡规划的修改	(158)
第四十六条	【规划实施情况评估】	(158)
第四十七条	【规划修改条件和程序】	(163)
第四十八条	【修改程序性规划以及乡规划、村 庄规划】	(172)
第四十九条	【修改近期建设规划报送备案】	(175)
第五十条	【修改规划或总平面图造成损失补 偿】	(177)

第五章 监督检查		(185)
第五十一条	【政府及城乡规划主管部门加强监督检查】	(185)
第五十二条	【政府向人大报告城乡规划实施情况】	(189)
第五十三条	【城乡规划主管部门检查职权和行为规范】	(191)
第五十四条	【公开监督检查情况和处理结果】 ...	(194)
第五十五条	【城乡规划主管部门提出处分建议】 ...	(196)
第五十六条	【上级城乡规划主管部门的建议处罚权】	(200)
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】	(202)
第六章 法律责任		(207)
第五十八条	【编制、审批、修改城乡规划玩忽职守的法律责任】	(208)
第五十九条	【委托不合格单位编制城乡规划的法律责任】	(211)
第六十条	【城乡规划主管部门违法行为的法律责任】	(212)
第六十一条	【县级以上人民政府有关部门的法律责任】	(216)
第六十二条	【城乡规划编制单位违法的法律责任】	(218)
第六十三条	【城乡规划编制单位不符合资质的	

处理】	(220)
第六十四条 【违规建设的法律责任】	(221)
第六十五条 【违规进行乡村建设的法律责任】 ...	(223)
第六十六条 【违规进行临时建设的法律责任】 ...	(224)
第六十七条 【建设单位竣工未报送验收材料的 法律责任】	(226)
第六十八条 【查封施工现场、强制拆除措施】 ...	(227)
第六十九条 【刑事责任】	(230)
第七章 附 则	(238)
第七十条 【实施日期】	(238)

附录

中华人民共和国城乡规划法	(240)
(2007年10月28日)	
关于《中华人民共和国城乡规划法(草案)》 的说明	(254)
(2007年4月24日)	
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	(260)
(2007年8月24日)	
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	(264)
(2007年10月24日)	
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	(267)
(2007 年 10 月 27 日)	
村庄和集镇规划建设管理条例	(269)
(1993 年 6 月 29 日)	
国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的 通知	(277)
(2000 年 3 月 13 日)	
国务院关于加强城乡规划监督管理的通知	(283)
(2002 年 5 月 15 日)	
国务院关于编制全国主体功能区规划的意见	(289)
(2007 年 7 月 26 日)	
建设部关于建立派驻城乡规划督察员制度的指 导意见	(296)
(2005 年 5 月 19 日)	
关于开展城乡规划效能监察的通知	(299)
(2005 年 9 月 6 日)	
后 记	(303)

第一章 总 则

总则通常是对一部法律的立法宗旨、适用范围、基本原则、管理体制等基本问题作出规定，对本法其他章节的规定具有统领、概括和指导的作用。其他章节的法律条文一般都会以明确的规定使总则的原则和制度具体化。本法总则共计十一条，对本法的立法目的和宗旨、调整对象、城乡规划制定实施的原则、与其它规划的关系、经费保障以及有关监督管理体制等作出了规定。

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】

本条是关于立法目的和立法宗旨的规定。

城乡规划是指对一定时期内城市、镇、乡、村庄的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理，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规划体系，是政府指导、调控城市和乡村建设的基本手段，是促进城市和乡村协调发展的有效途径，也是维护社会公平、保障公共安全和公众利益、提供公共服务

的重要公共政策之一。

1989年12月26日七届全国人大常委会第十一次会议通过的城市规划法对城市规模和发展方向的确定、城市经济和社会发展目标的实现、城市规划合理制定以及城市建设的有序进行，起着重要的推动与规范作用。1993年6月29日国务院颁布的《村庄和集镇规划建设管理条例》也对于加强村庄集镇的规划建设管理、改善村庄集镇的生产生活环境、促进农村经济和社会发展起着重要作用。

但是发展至今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，已经不适应现实需要。这种行政管理上的城乡二元分治方式带来种种弊端：其一，不利于城乡统筹均衡发展。在城镇化进程中，一方面由于经济规律作用，大中城市获得了更为优越的发展条件，另一方面由于地方政府在发展战略上客观存在的城市导向，结果必然导致大部分生产要素流向城市，进一步拉大城乡差距。事实上，城乡是不可分割的有机整体，没有乡村的健康发展，就不可能有城镇的持续健康发展。其二，造成法律空白地带。在一些地区无法进行有效的规划管制，在城乡结合部地区和各类开发区中表现得尤为明显；在广大的农村地区，由于规划管理薄弱，出现了遍地开花式的零星建设，大量耕地被圈占，直接损害广大农民的根本利益。

2006年10月11日党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出，坚持科学发展，扎实推进社会主义新农村建设，促进城乡协调发展，实现经济社会全面协调可持续发展。因此，为贯彻落实科学发

展观和构建社会主义和谐社会的要求，统筹城乡建设和发展，确立科学的规划体系和严格的规划实施制度，提出“城乡规划”的概念，制定城乡规划法以代替城市规划法与村庄和集镇规划建设管理条例。

从国际经验来看，采用统一的城乡规划体系是符合世界潮流的。随着城市化的发展和市场经济的需求，各国规划制度从关注城市问题为主，逐步发展为以强化区域协调为核心的城乡统一规划。英国始终坚持统一的城乡规划体系，制定《城乡规划法》对城乡全部国土进行统一规划。德国《联邦建设法典》确定的规划体系包括各联邦州的空间规划、州内大区的空间规划、跨州界各区域的空间规划、各城市的总体规划和各个城镇社区的建造规划等多个层面，形成统一的城乡规划体系。在美国统称为“城市与区域规划”。

本条规定本法的立法目的是：

第一，加强城乡规划管理是城乡规划法的直接目的。

城乡规划管理是指组织编制和审批城乡规划，并依法对城市、镇、乡、村庄的土地使用和各项建设的安排实施控制、指导和监督检查的行政管理活动。1984年10月20日党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，城市政府应该集中力量做好城市的规划、建设和管理，加强各种公用设施的建设，进行环境的综合整治。这就明确城市规划是政府行政管理的重要职责之一。将镇、乡、村庄规划管理纳入法制化轨道之后，进行城乡规划管理就成为各级政府的主要职责。城乡规划工作具有全局性、综合性、战略性，涉及政治、经济、文化和社会生活等方方面面，加强对城乡规划的管理，

成为经依法批准的城乡各种规划得以有效实施的保证。因此制定城乡规划法的直接目的就是加强对城乡规划的管理。

第二，协调城乡空间布局、改善人居环境是城乡规划法的根本目的。

城乡规划法的目标不是为加强管理而设定，加强管理是为了协调城乡空间布局、改善人居环境，从这个意义上讲加强城乡规划管理也只是一个手段。城乡规划的目的在于通过城乡规划的编制、审批、实施以及监督检查的法制化，实现城乡空间协调布局，建造良好的人居环境，真正为人民群众谋福祉。而现实中存在大量破坏城乡空间布局和人居环境的现象，如一些地方在城市建设中脱离实际，不顾环境资源承载力和经济条件，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”；乡村规划管理非常薄弱，现有的一些规划未能体现农村特点，难以满足农民生产和生活需要，农村无序建设和浪费土地严重；城乡规划建设中的违法行为出现一些新特点，现行法律法规难以有效规范等等。这些都需要城乡规划统一考虑解决。

第三，促进城乡经济社会全面、协调、可持续发展是本法的终极价值目标。

城乡规划法最终体现出来的价值目标是促进城乡经济社会全面、协调、可持续发展。这是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求，是城乡规划公益性的集中体现。这就要求要正确处理近期建设与长远发展、局部利益与整体利益、经济发展与环境保护、现代化建设与历史文化保护等关系，促进合理布局，节约资源，保护环境，体现特色，充分发挥城

乡规划在引导城镇化健康发展、促进城乡经济社会可持续发展中的统筹协调和综合调控作用。

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】

本条是关于城乡规划制定和实施的规定。

一、城乡规划的制定和实施

城乡规划的制定是指依法组织编制、审批城乡各类规划。城乡规划的制定关系重大，规划的科学性、合理性将直接影响规划的实施效果，直接影响城乡空间布局的合理性及舒适度，直接影响居民的生活环境及质量，在城乡规划管理工作具有极为重要的地位。科学合理地制定城乡规划是严格实施城乡规划，防止一些地方脱离实际，盲目扩大城市建设规模的前提和基础。因此，本法对城乡规划的制定作出以下具体规定：一是明确规划的制定原则（第四条）；二是明确规划编制的主体和审批程序

(第二章);三是扩大社会公众参与(第二十二条、第二十六条)。

城乡规划的实施是指经依法批准并公布的城乡规划的执行。城乡规划能否取得预期的效果关键在于实施。城乡规划的严肃性体现在已经批准的城乡规划必须得到严格遵守和执行,避免一些地方政府及其领导人违反法定程序,随意干预和变更规划。因此,本法作出了以下具体规定:一是规定普遍性义务,即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(第九条);二是要求各级地方人民政府有计划、分步骤地实施当地的总体规划,并根据当地的总体规划,制定近期建设规划(第三章);三是控制频繁修改城乡规划。城乡规划一经批准,不得随意修改,特别是不能因为地方领导人的变更而变更,更不能因为个别领导人的意见而擅自修改,并明确了修改城乡规划的条件(第七条、第四章);四是明确规划修改的审批程序(第四章);五是规范选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证的发放(第二章);五是强化监督检查措施(第五章)。

在规划区内进行建设活动必须遵守本法。建设活动是本法调整的行为对象之一,规划区是本法适用的地域范围。本法对在规划区内进行的建设活动作出具体的规制:一是对在规划区内进行的建设活动作出原则性规制,要求符合规划,遵守其他相关法律法规(第三条、第四条);二是在规划区内进行的建设活动必须严格依据规划实施,获得相应行政许可(第三章);三是为在规划区内进行的不合法建设活动设定法律责任(第六章)。

二、城乡规划的范围

本法所称的城乡规划，是指由城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划组成的一个规划体系，调整的是城市、镇、村庄等居民点以及居民点之间的相互关系，不是覆盖全部国土面积的规划。

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 and 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 实施管理。镇规划是指对一定时期内建制镇的经济和社会发 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 实施管理。乡规划是指对一定时期内乡的经济和社会发 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 实施管理。村庄规划是指在其所在乡（镇）域规划所确定的村庄规划建设原则基础上，对一定时期内村庄的经济发 展进行综合布局，进一步确定村庄建设规模、用地范围和界 线，安排村民住宅建设、村庄公共服务设施和基础设施建设，为村民提供适合当地特点并与社会经济发展水平相适应的人居环境。村庄规划主要是安排农民的宅基地和少量公共建筑。中心村的建设规划，除布置建筑物外，还要安排必要的生活服务设施和简易的公用工程设施。

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。

根据《城市规划基本术语标准》，城市总体规划是指对一定时期内城市性质、发展目标、发展规模、土地利用、空间布局