

城市建设 实用 法律教程

张淑君
孟庆达 主编



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

城市建设实用法律教程

张淑君 孟庆达 主编

天津大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市建设实用法律教程/张淑君,孟庆达主编. —天津:
天津大学出版社, 2001. 9 (2002. 9重印)

ISBN 7-5618-1515-8

I. 城… II. ①张…②孟… III. 城市建设—法律—中
国—教材 IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 066962 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨风和
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742
印 刷 天津市宝坻县第二印刷厂
经 销 全国各地新华书店
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 9.375
字 数 283 千
版 次 2001 年 9 月第 1 版
印 次 2002 年 9 月第 2 次
印 数 5 001—8 000
定 价 16.00 元

前 言

加快城市建设,完善城市功能,特别是完善中心城市功能,是建设社会主义市场经济体制的重要内容。为了适应城市建设的发展,全国人民代表大会、国务院、建设部等部委及地方人民代表大会和政府制定了大量的法律、行政法规、行政规章、地方性法规和规章,来规范城市建设行为,保证城市建设健康、有序的发展。目前,我国还没有一部以城市建设关系为研究对象的教材,给城市建设类院校的教学带来了很大的不便。天津城市建设学院法学教研室的同志们经多年的教学实践,在天津城市建设学院领导、教材编审委员会和教务处的支持和帮助下,《城市建设实用法律教程》终编成册,以解教学燃眉之急。

《城市建设实用法律教程》主要包括城市规划法律制度、建筑法律制度、房地产法律制度、环境保护法律制度等内容。在本书的编写过程中我们注意吸取了国内有关方面研究的最新成果,并且突出了实用性。内容新、实用性强是本书的主要特点。

《城市建设实用法律教程》的编写,时间仓促,在教材的体系、内容等方面均存在很多缺陷,现在出版的仅是城市建设法教材的雏形,天津城市建设学院法学教研室的同志们将不遗余力地继续进行研究和探索,力争将该教材的水平进一步提高和完善,以满足广大城市建设类院校和其他有关方面读者的需求。

在《城市建设实用法律教程》的编写过程中,我们参考了有关同志编著的大量著作和论文,谨在本书出版之际,向这些作者表示谢意。

编者

目 录

第一章	城市规划法律制度	(1)
第一节	城市规划法概述	(1)
第二节	城市规划的制定	(3)
第三节	城市新区开发和旧区改建	(7)
第四节	城市规划的实施	(9)
第二章	建筑法律制度	(15)
第一节	建筑法概述	(15)
第二节	建筑许可制度	(18)
第三节	建筑工程发包与承包制度	(28)
第四节	建设工程投标与招标制度	(36)
第五节	建筑工程监理制度	(44)
第六节	建筑安全生产管理制度	(50)
第七节	建筑工程质量管理制度	(58)
第三章	房地产法	(63)
第一节	房地产法概述	(63)
第二节	土地所有权和使用权	(66)
第三节	土地使用管理制度和房地产开发用地	(69)
第四节	房地产开发和房屋拆迁	(74)
第五节	房屋所有权和房地产相邻权	(78)
第六节	房地产交易	(82)
第七节	房地产中介服务和房地产权属登记制度	(94)
第八节	我国住房制度改革	(101)
第四章	环境保护法	(103)

第一节	环境法概述·····	(103)
第二节	污染防治法·····	(111)
第三节	自然保护法·····	(118)
第四节	国家对环境的管理·····	(122)
第五节	违反环境法的法律责任·····	(128)
第六节	国际环境法简介·····	(132)
第五章	合同法律制度 ·····	(140)
第一节	合同法概述·····	(140)
第二节	合同的订立·····	(148)
第三节	合同的效力·····	(168)
第四节	合同的履行·····	(181)
第五节	合同的变更和转让·····	(193)
第六节	合同权利义务的终止·····	(198)
第七节	违约责任·····	(211)
第八节	合同解释与合同争议的解决·····	(221)
第六章	公司法律制度 ·····	(224)
第一节	公司法概述·····	(224)
第二节	有限责任公司·····	(227)
第三节	股份有限公司·····	(238)
第四节	公司债券与公司财务、会计·····	(248)
第五节	公司的变更、破产、解散和清算·····	(252)
第六节	法律责任·····	(256)
第七章	知识产权法律制度 ·····	(260)
第一节	知识产权法概述·····	(260)
第二节	著作权法·····	(267)
第三节	商标法·····	(275)
第四节	专利权法·····	(283)

第一章 城市规划法律制度

第一节 城市规划法概述

一、城市规划法的概念和适用范围

(一)城市规划法的概念

城市规划法是调整城市的规模和发展方向、城市规划的制定和实施以及城市建设的管理等方面的法律规范的总称。广义的城市规划法包括所有有关城市规划方面的法律、法规和规章。狭义的城市规划法特指 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的自 1990 年 4 月 1 日起实施的《中华人民共和国城市规划法》(以下简称《规划法》)。《规划法》包括总则、城市规划的制定、城市新区开发和旧区改建、城市规划的实施、法律责任、附则共 6 章 46 条。《规划法》是我国城市建设领域第一部由国家最高立法机关制定、实施的基本法律。

(二)城市规划法的适用范围

城市规划法适用的地域范围只限于城市,而不包括农村。《规划法》第 3 条规定:“本法所称城市,是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。”我国有北京、上海、天津、重庆四个直辖市;市,一般有地级市、县级市;镇,是指按行政建制设立的镇,不包括集镇。《规划法》第 3 条第 2 款对地域范围作了具体规定:即“城市规划区”。城市规划区是指城市市区、近郊区及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。规划控制区一般比近郊区范围要广。如城市的水源地、机场、

交通枢纽、通信、输电走廊、风景名胜保护区等。因此,《规划法》适用的地域范围是城市规划区内的陆地、水面、空间。

规划法对城市规划区域内的任何人都适用,这里的人包括自然人、法人和其他组织,即任何单位和个人都有遵守城市规划的义务,并有权对违反城市规划的行为进行检举和控告。

二、城市规划的基本方针

(一)严格控制大城市规模、合理发展中小城市的方针,促进生产力和人口的合理布局

城市规划,是城市发展建设计划。不同规模的城市的发展对整个城市建设和社会发展的意义是不相同的,因此,国家对不同规模的城市的发展也采取不同的方针:对大城市的规模要严格控制;对中小城市要合理发展。

城市的大、中、小三个规模等级是以非农业人口的数量为标准划分的。市区和近郊区非农业人口 50 万以上的为大城市,20 万以上不满 50 万的为中等城市,不满 20 万的为小城市。

严格控制大城市的规划,特别是 100 万人口以上的特大城市,更要严格控制人口的增长。新建的大型工业项目不能安排在市区。对大量耗水耗能或污染环境的项目要严格控制。

由于大城市的基础设施、人才、软环境等条件远优于中小城市,所以大城市投资效益目前仍大大高于中小城市。但大城市人口过多,基础设施负荷过重、环境的污染等,从国家长远发展考虑,必须严格控制大城市的发展。

合理发展中小城市,有一定基础设施的中等城市,能使新建项目投资少,受益早。要积极发展小城市,使其成为吸收新增人口的聚集地。

(二)统筹兼顾、合理安排、节约用地的方针

城市总体规划应当和国土规划、区域规划、江河流域规划、土地利用总体规划相协调。城市规划必须符合国情,正确处理近期建设和远景发展的关系。在城市规划区内进行建设,必须坚持适用、经济的原则,贯彻勤俭建国的方针。我国虽幅员辽阔,但由于人口众多,人均占地很少,

耕地也少,用世界 7% 的耕地养活世界 22% 的人口。目前我国人口结构城镇只占总人口的 28%,刚过温饱标准,离 50% 的小康标准尚有很大距离,离富裕型标准的 78% 更为遥远。随着经济和社会的发展,农业人口要逐步转为城市人口,这要求在保持农用地不减少的前提下,增加城市用地和改善人口的居住用地条件。这就要求压缩城市工业用地,增加城市交通占道用地和生活居住用地。我国城市用地中,工业用地占 30%,大大高于发达国家水平。美国 70 年代工业用地只占城市用地的 10%。我国从 50 年代到 80 年代中期,车辆增加 35 倍,而道路只增加 12.7 倍,城市道路拥挤严重。我国人均道路占地只有 7 m^2 ,而发达国家为 25 m^2 以上。随着城乡交通事业发展,道路、车辆、机场的增多,占用土地也必须增加。我国城市居民生活用地仅为 28 m^2 ,为发达国家的 $1/4$ 至 $1/8$ 。所以,在城市规划中要以节约用地为根本原则,调整用地结构、统筹规划、合理安排。

第二节 城市规划的制定

一、城市规划的编制

(一)城市规划的编制机关

根据《规划法》第 11 条、第 12 条的规定,国务院城市规划行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府分别组织编制全国和省、自治区、直辖市的城镇体系规划,用以指导城市规划的编制。城市人民政府负责组织城市规划。县级人民政府所在地镇的城市规划,由县级人民政府负责组织编制。

(二)城市规划编制的原则

1. 从国情出发,科学预测,使城市发展的各项指标与经济水平相适应

城市规划制定的依据:一是现实情况即国情;二是发展前景。我国人口众多,人均资源少,经济落后,所以我们在制定各项规划指标时都要从这一基本国情出发。另一方面,城市规划的编制,也要科学预测,从

发展角度考虑。有些大型公建设施,由于标准过低或规模过小,建造后在较短时间内就作废,或重建,或改建,造成极大浪费。

2. 保护环境,保护历史文化遗产和自然景观

我国过去在经济、社会发展的一些重大决策上出现了很多失误,造成对环境的不良影响。首先,缺乏全面的城市总体规划。只注重生产规划而忽视对环境的保护,片面强调“变消费城市为生产城市”。例如北京,本应是政治文化中心,却要大力发展重工业,而且80%的工厂集中在市区,造成工业占地大,耗能耗水多,污染严重。其次,布局不合理,城市功能分区混乱。工业集中在大城市,工业总产值65%在大城市。一些城市为了发展生产,到处建厂,形成居民区、商业区、工业区、文化风景区混杂在一起,而且工业都是小而全、多而杂,不同性质的工厂混在一起。再次,基础设施建设缓慢,致使城市污水不能集中处理,供水困难,排水不畅,集中供热不普及,绿化面积小等。由于环境问题的治理与城市规划的编制关系密切,因此在城市规划的编制中要求:

- 1) 尽量避免把大型工业建在大中型城市的中心;
- 2) 在城市主要风向上风和水源上游不能安排有毒有害的工业企业;
- 3) 在居民区和繁荣地带不能安排易燃易爆、排放有毒有害物质的工业项目。

为保护历史文化遗产和自然风景,主要风景线上不得修建架空索道和大型工程设施;在风景名胜区内不得安置有污染或危及风景的单位;在风景名胜区的游览区内不得建造宾馆、招待所、疗养院;在游览区外围,建筑物要与该区风景相协调。

3. 有利于生产、方便生活、便于防灾救灾

- 1) 制定城市规划时,要充分考虑上游工业企业与下游企业的生产、销售、运输等之间的关系;
- 2) 不得影响消防、抗震、防洪等专业规划确定的路线、设施、场所;
- 3) 铁路货运干线、过境公路不应穿越分割城市、机构;
- 4) 主要军事设施应避开人口密集地区。

4. 合理用地,节约用地

我国人均耕地只相当于世界人均耕地的 1/3,近十几年来,农业结构调整和灾害损失土地年均 700 万亩,非农建设占地每年 750 万亩。因此必须加强对规划区内的土地管理。城市用地要集中成片紧凑发展;在保证日照、通风、防灾等前提下,提高建筑密度,适当提高平均层数;城市建设要充分占用劣地、荒地和坡地。

(三)城市规划的主要内容

1. 城市总体规划的主要内容

- 1) 确定城市的性质、发展目标和发展规模;
- 2) 确定城市主要建设标准和定额指标;
- 3) 确定城市建设用地布局、功能分区和各项建设的总体部署;
- 4) 确定城市综合交通体系和河湖、绿地系统规划;
- 5) 各项专业规划;
- 6) 近期建设规划。

2. 城市详细规划的主要内容

- 1) 规划各项建设的具体用地范围;
- 2) 规划建筑密度和高度等控制指标;
- 3) 总平面布置、工程管线综合规划和竖向规划。

二、城市规划的审批和调整

(一)城市规划的审批

我国城市规划实行分级审批。

1. 城市总体规划的审批

(1)报国务院审批的城市总体规划 直辖市的城市总体规划,由直辖市人民政府报国务院审批;省和自治区人民政府所在地城市,人口在 100 万以上及国务院指定的其他城市的总体规划,由省、自治区人民政府审查同意后,报国务院审批。

(2)报省级政府审批的城市总体规划 上述规定以外的设市城市和县级人民政府所在地镇的总体规划,报省、自治区、直辖市人民政府审批。

(3)报市、县级审批的城市总体规划 市管辖的县级人民政府所在地镇的总体规划,报市人民政府审批;其他建制镇的总体规划,报县级人民政府审批。

城市人民政府和县级人民政府在向上级人民政府报请审批城市总体规划前,须经同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会审查同意。

2. 城市分区和重要的详细规划审批

城市分区规划和城市详细规划由城市人民政府审批。

3. 编制分区规划城市的详细规划

编制分区规划的城市详细规划,除重要的详细规划由城市人民政府审批外,由城市人民政府城市规划行政主管部门审批。

(二)城市规划的调整

《规划法》第 22 条规定:“城市人民政府可以根据城市经济和社会发展的需要,对城市总体规划进行局部调整,报同级人民代表大会常务委员会和原批准机关备案;但涉及城市性质、规模、发展方向和总体布局重大变更的,须经同级人民代表大会或者常务委员会审查同意后报原批准机关审批。”由此可见:

(1)城市总体规划可作适当的调整 城市总体规划一般为 20 年,城市总体规划在编制时很难完全准确预测发展情况。尤其我国正处在经济、社会迅速发展的阶段,一切计划都难以完全准确地与实际发展相符合,因此,对城市发展总体规划应该随时做出适当调整。

(2)城市规划调整的依据 调整城市总体规划的依据必须是城市经济、社会发展需要,而不能是长官意志随意决定。而且要依法审批、备案。

(3)城市规划的调整只能是局部的 城市总体规划的调整一般只能是局部的,涉及城市的性质、规模、发展方向、总体布局等,具有整体性质的改变一定要慎重,必须经同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会同意后报原批准机关审批。

第三节 城市新区开发和旧区改建

一、城市新区开发和旧区改建的原则

正确处理新区开发和旧区改建之间的关系,要遵循以下原则。

(一)统一规划

新区开发和旧区改建要统一规划,新区建设要与旧城原有条件的保持、维护、利用、改建相结合。在维护、利用、改建旧区中建设新城。城市原有建筑物、基础设施等能够利用的就要充分利用和维护;不能利用又对整个城市的发展有妨碍的就要坚决拆除。

(二)合理布局

新区开发和旧区改建要注重整体布局的协调、合理。如果旧有条件不能完全改变,那么新建就必须利用原有条件才能合理。如原有建筑物、构筑物对整个城市建设发展有妨碍,就必须完全拆除才能合理。例如市区内低矮、密集、简陋的平房和狭窄的道路既不美观又不协调,就必须拆除、重建。

(三)综合开发、配套建设

在统一规划、合理布局的基础上,综合开发配套建设,才符合经济原则。例如先完成地下设施,然后再进行地上建筑物的建设,而且各个部门、相关单位要互相协作,否则就会造成先后秩序的颠倒,造成极大的浪费。例如有些城市公路铺了挖、挖了铺,不但浪费人力物力,影响了经济发展,而且给居民生活造成极大不便。

二、城市新区开发

(一)新区开发的含义

新区开发是指在原有城区之外的地区,集中成片开发建设活动。新区开发包括在城市规划区以内完全新建的经济技术开发区,在原有城区外围新开发建设区,在城市郊区、郊县新建的工矿企业区,卫星城镇开发建设区等。

(二)新区开发的要求

(1)统一规划、统筹安排 新区开发要与旧城改建、旧城原有设施统一考虑,与其他新建的区域、项目统一考虑,与整个城市的总体规划统一考虑。不应自成体系以免重复建设或者相互排斥,妨碍城市整体功能的发挥。

(2)量力而行 新区的建设要根据财力、物力、城市经济技术发展水平、原有设施和条件等确定其规模。而不能一味贪大图全追求高标准上档次。新区开发的某些方面要有一定超前性,但要以科学预测为根据,不能完全脱离可能提供的条件。

(3)新区开发的必备条件 新区开发应具备水资源、能源、交通、防灾等建设条件,并避开地下矿藏、地下文物古迹。

(4)交通、军事设施应避开市区 新建铁路编组站、铁路货运干线、过境公路、机场和重要军事设施等应当避开市区。

(5)港口建设要保障城市生活用地 城市港口建设应当兼顾城市岸线的合理分配和利用,保障城市生活岸线用地。

三、城市旧区改建

(一)城市旧区存在的问题

我国 700 多个城市 and 3000 多个建制镇中,90%以上是旧城市。旧城市普遍存在严重的问题。

1)布局不合理。工业生产、居民、历史文物、仓库、学校机关等混杂在一起,布局混乱。

2)基础设施严重不足而且难以改善。

3)人口密度过大,我国许多大城市每平方公里 3 万人,上海达 4 万人。而欧美的大城市,如华盛顿、斯德哥尔摩等每平方公里不足 5 000 人。

在我国社会发展和经济建设中,旧城市的改造是一项重要而艰巨的任务。

(二)旧城改建的原则

《规划法》第 27 条规定:“城市旧区改建应当遵循加强维护、合理利

用、调整布局、逐步改善的原则,统一规划,分期实施,并逐步改善居住和交通运输条件,加强基础设施和公共设施建设,提高城市的综合功能。”据此,旧区改建应遵循以下三个原则。

(1)加强维护、合理利用原则 对城市旧区原有的建筑物、构筑物及其他设施仍有保留价值的,应当维护,能够利用的要合理利用,包括原有的房屋、管线、道路,也包括有价值的历史文物,不能一概拆除。

(2)调整布局 在科学划分功能的前提下,把不符合本区域的项目拆除或迁出,适合本区功能的项目迁入,并且要使基础设施的建设与其相适应。

(3)逐步改善 旧城区需要改善的功能太多,按现阶段我国的经济发展水平,要在短期内完全改善是不现实的,尤其是大城市的旧区。改善旧城区是一项长期的艰巨的任务,只能逐步地坚持不懈地改建,不能一步到位。

(三)旧城区改建的主要内容

(1)与工业技术改造、产业升级相结合 我国旧城区工业企业占地过多,而且技术落后污染严重,要把旧城市完全改为工业区也不可能。所以,一般是把污染严重、耗能、耗水、耗材过大的项目加以改造或者迁出,增加第三产业的项目和基础设施的建设。

(2)积极改造旧城区 对一部分旧房屋不能拆除的,要加以维修、装修,提高标准和基础设施水平。管线尽量下埋,加宽马路,加大排水量,扩大绿化面积,控制人口密度,严格控制人口的迁入,严格限制建筑密度。

(3)保护文化遗产 我国是历史悠久的文明古国,历史文化遗产丰富,要加强保护、修复、改建,要把有价值的反映社会和民族历史特征的古迹保护起来。在安排周围的建筑时,要使其与文物风格协调一致。

第四节 城市规划的实施

城市规划的实施是关键。规划编制得再完善,如不能付诸实施也只

能是一纸空文。为保证城市规划的实施,规划法确立了“一书两证”制度。一书就是“项目选址意见书”;两证就是“建设用地规划许可证”和“建设工程规划许可证”。

一、建设项目用地选址意见书

《规划法》第 30 条规定:“城市规划区内的建设工程的选址和布局必须符合城市规划。设计任务书报请批准时,必须附有城市规划行政主管部门的选址意见书。”是否具有选址意见书是项目审批主管部门审批项目的一个必要条件,把项目管理与规划管理结合起来。

(一)选址意见书的内容

(1)建设项目的的基本情况 包括项目性质,用地数量,投资规模,耗水、耗能数量,运输量,“三废”排放量。

(2)建设项目选址依据 主要包括与城市规划布局是否协调,城市基础设施能否承受,与城市生活公共设施是否一致,对城市环境是否造成污染,是否影响历史文物和风景名胜的保护。

(二)选址意见书的审批

建设项目选址意见书的审批实行分级规划管理:

1)属县、市、政府计划主管部门审批的项目,其选址意见书由该县、市规划主管部门核发;

2)属省、自治区政府计划主管部门审批的项目,其选址意见书由项目所在地政府规划主管部门提出审查意见,报省、自治区级政府规划主管部门、核发;

3)中央各部门、公司审批的小型 and 限额以下的建设项目,由项目所在地、县、市政府城市规划行政主管部门核发;

4)国家审批的大中型和限额以上的建设项目,由项目所在地、县、市政府城市规划行政主管部门提出审查意见,报省、自治区、直辖市、计划单列市政府城市规划行政主管部门核发,并报国务院城市规划行政主管部门备案。

二、建设用地规划许可证制度

《规划法》第31条规定：“在城市规划区内进行建设需要申请用地的，必须持国家批准建设项目的有关文件，向城市规划行政主管部门申请定点，由城市规划行政主管部门核定其用地位置和界限，提供规划设计条件，核发建设用地规划许可证。建设单位或者个人在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地管理部门申请用地，经县级以上人民政府审查批准后，由土地管理部门划拨土地。”因此，在城市规划区内进行建设需要用地，必须得到批准，取得用地规划许可证。建设用地由规划部门确定其用地位置、界限。规划用地审批单位是规划行政主管部门如规划局等。

规划主管部门审批规划用地许可证一般要经过以下步骤。

（一）现场勘察

受理用地单位的申请后，规划主管部门须到该地块进行现场勘察，必要时还需约请有关部门共同勘察。

（二）会审

即征询环保、市政、消防、文物、土地管理等有关部门的意见。

（三）确定红线图，提出设计条件

初审合格后，规划部门向用地单位提供用地的地址和用地范围的简图，即红线图，在图上标明现状和规划道路。同时向用地单位提出该地块的设计条件。设计条件包括建筑容积率、建筑密度、建筑限高等。得到规划主管部门的红线图和设计条件后，用地单位即可委托设计单位进行设计。

（四）审查总平面图

规划主管部门审查用地性质、用地规模、布局、运输方式等是否符合城市规划要求，是否符合节约用地原则。

（五）核定面积，颁发用地规划许可证

用地规划许可证，是一切用地单位合法用地的凭证，也是土地管理部门授予土地使用者土地划拨使用权的依据。取得用地规划许可证之后，土地使用者就可以向土地主管部门申请办理征用、划拨土地手续。