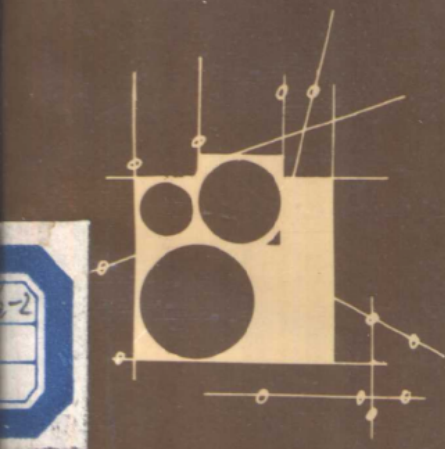


城市規劃管理叢書

任致遠

編著

城市規劃 依法行政 導論



中國城市規劃設計研究院學術情報中心



数据加载失败，请稍后重试！

城市规划依法行政导论

任致远 编著

中国城市规划设计研究院学术情报中心

1992.10 . 北京



数据加载失败，请稍后重试！

提 要

本书是对城市规划依法行政方面的专业性论著。它以法律、法规为依据，以法律、法规的角度，对城市与城镇体系、城市规划、城市规划法、城市规划依法行政的涵义、内容、任务、程序和方法等进行了比较系统的理论阐述。为能够理论指导实践和理论联系实际，还比较系统地对城市规划编制、审批、实施管理依法行政工作中的近百个问题进行了法律性和专业性的解答。书中书尾还附有13个附图和7个附件、10个附表，以便对照参考。

本书内容涉及面广，注意了深入浅出和在实际工作中可以运用和参考。可供从事城市规划设计、科研和城市规划管理部门的工作人员阅读参考，并可供有关高等院校、科研单位、司法部门及广大建设单位的有关工作人员参考。

AB007/18 02

为了提高城市规划工作水平，我们应当十分注重城市规划的理论建设。我们建设具有中国特色的社会主义，建设中国社会主义现代化的城市，这在历史上，在世界上，都是前无古人的伟大事业。对于我们已经完成的工作，应当认真去总结经验教训，并上升到理论的高度；对于我们正在进行的改革，更需要从理论上进行探索。外国的经验，我们要广为学习和研究，但必须认真加以消化，从我国的实际出发，对切合我国国情的，加以借鉴。所有这些，都要求我们的城市规划工作一定要加强理论的研究。八十年代，我国的城市规划学术研究有了相当的发展，对城市规划工作有了很大的推进；九十年代，我国的城市规划在理论和实践上应当有新的更大的进步。我们应当创立起具有中国特色的社会主义城市规划理论，并依此指导我们跨入21世纪，把我国的城市逐步建设成为具有中国特色的社会主义现代化城市。

——摘自建设部副部长周干峙同志

1991年9月14日在全国城市规划

工作会议上的讲话

序 言

中共中央、国务院批准了《关于在公民中开展法制宣传教育的第二个五年计划》，全国人大常委会通过了《关于开展法制宣传教育的决议》。为贯彻中共中央、国务院和全国人大常委会的文件精神，建设部制定了《建设系统法制宣传教育第二个五年计划》，并于1991年11月4日召开了贯彻实施“二五”普法规划动员大会。大会号召各级建设行政主管部门和全国建设系统广大干部职工，要充分认识到实施法制宣传教育第二个五年规划是我国法制建设的一件大事，积极行动起来，投身到“二五”普法中去，切实把“二五”普法搞好，并搞出成效来。

中共中央、国务院明确指出：“法制宣传教育要以宪法为核心，以专业法为重点”。专业法是与各行各业密切相关的专门性法律，其范围十分广泛。建设系统的专业法规，量大面广，内容丰富，因此，一方面要有针对性地学好宪法和国家的基本法律知识，一方面要有计划、有步骤、分层次、分部门地学好有关专业法律知识。通过法制宣传教育，进一步提高法律意识，促进各项建设事业的依法管理，为深化改革和对外开放创造良好的法制环境，以保障和促进我国政治、经济和社会的发展。

《城市规划法》是我国建设领域里的第一部法律，是城市规划、建设、管理方面的领头法。它科学地总结了我国建国四十年来城市规划和建设正反两个方面的经验，并吸取了国

外城市规划的先进经验，是一部符合我国国情、比较完备的法律。《城市规划法》的颁布施行，为我国城市科学合理地建设和发展提供了法律保障。宣传学习建设系统的专业法规，首先要宣传好、学习好《城市规划法》，并要有意识地把城市规划立法、健全城市规划法规体系和城市规划行政执法与普法宣传教育有机地结合起来，以加强城市规划以及整个建设系统的法制建设。

城市规划是一项战略性、综合性、科学性很强的工作，是国家指导城市发展和管理城市的重要手段，是搞好城市建设和管理的牵头性工作。我国城市发展建设的实践证明，制定科学合理的城市规划，并严格按规划实施，可以取得良好的经济效益、社会效益和环境效益。城市规划工作的水平直接关系到城市的综合效益和整体素质。一定要按照城市规划进行城市建设和管理，这是一条重要的方针，也是一个非常重要的实践经验。城市规划的综合指导职能，决定了它在编制、审批和实施过程中要协调各种各样的矛盾，调整各个方面的关系，要保证城市规划编制、审批和实施的顺利进行，必须实行法制。《城市规划法》的颁布施行，标志着我国城市规划工作走上法制化、科学化的轨道，必将有力地推动我国城市规划事业在法制轨道上健康地发展。两年来的《城市规划法》实施实践说明，从各个方面保证《城市规划法》的实施具有非常重要的意义。

每一个城市规划工作者，尤其是领导干部，一定要学好法，用好法，提高依法决策、依法管理、依法办事的自觉性和能力。除抓好自身学习外，还要面向社会，充分利用多种形式向作为城市规划行政管理对象的组织和广大群众广泛宣

传城市规划法规知识，增强城市规划意识和法律意识，提高各社会组织和广大群众遵守城市规划法规规章的自觉性。作为一个城市规划工作者，理所当然地应当站在“二五”普法工作的最前列。

《城市规划依法行政导论》一书，以法律、法规的依据和角度，对城市与城镇体系、城市规划、城市规划法、城市规划依法行政的涵义、内容、任务、程序和方法进行了比较系统的阐述，还从实际出发，对城市规划编制、审批、实施管理依法行政工作中的近百个问题进行了法律性和专业性的解答，既有法律、法规根据，又有实践经验的总结，应该说是我国城市规划依法行政方面迈出了探索性的可喜一步，是进行“二五”普法、加强专业法规宣传教育工作的一本有益的教材。希望它在“二五”普法中能够发挥应有的宣传教育作用，并希望它在推动今后我国城市规划的编制、审批、实施管理，实现依法行政的过程中，发挥指路标和铺路石的重要作用。

建设部体改法规司司长

张启成

1992年8月8日

城市规划依法行政导论

目 录

序言.....	(3)
---------	-------

第一部分 城市规划依法行政概论

第一章 城市与城镇体系.....	(1)
------------------	-------

第一节 城市的法律涵义.....	(1)
------------------	-------

第二节 城市性质与规模.....	(6)
------------------	-------

第三节 城镇体系.....	(8)
---------------	-------

第四节 城市发展方针.....	(12)
-----------------	--------

第五节 我国城市发展情况.....	(24)
-------------------	--------

第二章 城市规划.....	(29)
---------------	--------

第一节 城市规划的实质.....	(29)
------------------	--------

第二节 城市规划的指导思想与涵义.....	(32)
-----------------------	--------

第三节 城市规划的编制.....	(36)
------------------	--------

第四节 城市规划的审批.....	(40)
------------------	--------

第五节 城市规划的变更.....	(43)
------------------	--------

第六节 城市规划实施管理.....	(45)
-------------------	--------

第七节 城市规划发展趋势.....	(63)
-------------------	--------

第三章 城市规划法.....	(69)
----------------	--------

第一节 城市规划法产生经过.....	(69)
--------------------	--------

第二节 城市规划法的法律地位与作用.....	(75)
------------------------	--------

第三节 城市规划法的调整对象.....	(80)
---------------------	--------

第四节	城市规划法的效力范围	(84)
第五节	城市规划法基本内容	(85)
第六节	城市规划法规体系	(88)
第七节	城市规划法实施情况	(95)
第四章	城市规划依法行政	(103)
第一节	城市规划依法行政特点	(103)
第二节	城市规划依法行政思想要素	(107)
第三节	城市规划依法行政依据	(110)
第四节	城市规划依法行政行为	(112)
第五节	城市规划依法行政内容	(119)
第六节	城市规划依法行政制度	(138)
第七节	城市规划行政主管部门	(146)

第二部分 城市规划依法行政问题解答

一、城市的法律涵义是什么	(173)
二、建制市、镇设置标准	(173)
三、城市性质指什么	(175)
四、城市规模如何划分	(175)
五、农业人口与非农业人口的划分	(176)
六、城市用地如何分类	(177)
七、城市基础设施指什么	(178)
八、我国城市发展情况	(179)
九、我国城市现代化的基本目标	(179)
十、哪些城市具有立法权	(180)
十一、《城市规划法》的适用范围	(181)
十二、《城市规划法》有无溯及力	(182)
十三、划定城市规划区应明确哪些问题	(183)

十四、国家颁布的城市规划建设管理方面的法规有 多少	(184)
十五、如何健全城市规划法规体系	(185)
十六、何谓城市规划依法行政	(187)
十七、城市规划行政主管部门的权限和职能	(188)
十八、城市规划指导思想是什么	(191)
十九、城市规划的涵义是什么	(192)
二十、城市规划的编制权限	(194)
二十一、城市规划包括哪些内容	(194)
二十二、编制城市规划的程序	(195)
二十三、城镇体系规划	(196)
二十四、城市总体规划纲要	(196)
二十五、城市总体规划	(197)
二十六、城市分区规划	(200)
二十七、控制性详细规划	(201)
二十八、修建性详细规划	(201)
二十九、城市总体规划的局部调整指什么	(202)
三十、城市总体规划的重大变更指什么	(203)
三十一、编制城市规划应当注意哪些问题	(204)
三十二、如何提高城市规划的权威性	(205)
三十三、各级规划设计单位业务范围	(207)
三十四、城市规划设计收费标准	(208)
三十五、城市规划审批权限	(209)
三十六、重要的修建性详细规划指什么	(210)
三十七、城市规划与国民经济和社会发展的关系	(211)

三十八、城市总体规划与国土规划、区域规划的关系	(214)
三十九、城市规划与土地利用总体规划的关系	(216)
四十、城市新区开发指什么	(218)
四十一、城市新区开发原则有哪些	(219)
四十二、旧区改建指什么	(220)
四十三、城市旧区改建原则有哪些	(221)
四十四、综合开发指什么	(222)
四十五、依法拓宽规划管理的覆盖面指什么	(223)
四十六、何谓“一书两证”制度	(224)
四十七、建设项目的法定涵义	(227)
四十八、建设项目按建设性质分类	(228)
四十九、建设项目限额的涵义	(228)
五十、大中小型建设项目如何划分	(229)
五十一、建设项目选址规划管理范围	(230)
五十二、建设项目选址规划管理包括哪些内容	(230)
五十三、设计任务书为何统称为可行性研究报告	(231)
五十四、选址意见书包括哪些内容	(231)
五十五、核发选址意见书程序	(232)
五十六、选址意见书核发权限	(233)
五十七、核发选址意见书应注意哪些问题	(234)
五十八、不论那一级核发选址意见书都得由建设项目 所在地县、市城市规划行政主管部门提出审查意 见吗	(235)
五十九、城市建设用地指什么	(236)
六十、如何加强建设用地规划管理工作	(237)

六十一、建设用地规划管理审批程序	(240)
六十二、如何加强城市用地出让、转让的规划管理工作	(242)
六十三、各项建设工程指什么	(244)
六十四、建设工程规划管理审批程序	(245)
六十五、向城市规划行政主管部门报审设计方案应具备哪些条件	(247)
六十六、申请建设工程规划许可证应具备哪些条件	(248)
六十七、城市规划区原有房屋拆建翻建是否应当办理规划审批手续	(249)
六十八、个人建房规划管理审批程序	(249)
六十九、沿道路两侧新建建筑物如何退让建筑线 ...	(250)
七十、如何加强沿街建筑的规划管理	(251)
七十一、如何看待临时用地和临时建设	(252)
七十二、城市维护建设税的征收	(254)
七十三、城镇土地使用税的征收	(254)
七十四、为什么要收取城市规划管理费	(255)
七十五、如何收取城市规划管理费	(256)
七十六、哪些建设项目减免城市规划管理费	(257)
七十七、城市规划管理审批公开化制度	(258)
七十八、违反《城市规划法》的行为主要有哪几类	(260)
七十九、违法建设有哪些危害	(260)
八十、违法用地和违法建设危害实例	(262)
八十一、如何依法查处违法用地和违法建设行为 ...	(265)

八十二、行政处罚指什么	(267)
八十三、《城市规划法》规定的行政处罚	(268)
八十四、哪些是严重影响城市规划的违法建设	(270)
八十五、违法建设的罚款数额是如何规定的	(270)
八十六、行政处罚的执行程序	(271)
八十七、违法建设继续施工时怎么办	(273)
八十八、《城市规划法》规定的行政处分	(274)
八十九、全国城市规划案件在行政案件中的比重	(274)
九十、城市规划局应以什么样局风依法行政	(274)
九十一、城市规划管理人员如何依法行政	(275)
九十二、城市规划管理监察队的职责	(277)
九十三、如何搞好城市规划行政案件应诉工作	(278)
九十四、怎样写好行政诉讼答辩状	(281)
九十五、省级城市规划行政主管部门依法行政案例	(283)
九十六、市城市规划行政主管部门依法行政案例	(286)
九十七、区城市规划行政主管部门依法行政案例	(287)
九十八、县城市规划行政主管部门依法行政案例	(287)
附件	(291)
1.《中华人民共和国城市规划法》	(291)
2.《城市规划编制办法》	(300)
3.《建设项目选址规划管理办法》	(309)
4.《四川省城市规划管理收费办法》	(312)
5.《山西省城市规划管理收费办法》	(316)
6.《贵州省城市规划管理费收取和使用办法(试行)》	(319)

7.《温州市城市建设用地规划功能变更管理的暂行

规定》..... (323)

附表 (327)

编后的话 (348)

第一章 城市与城镇体系

第一节 城市的法律涵义

对于大家共同居住的城市，高楼林立，车水马龙，商业繁荣，人声鼎沸，讯息灵通，文化丰富，其感受不言而喻。但是，如果请你回答“城市是什么？”恐怕并不是那么容易，因为这是一个看似简单，实际上并非简单的问题，尤其对现代化城市的认识，很难一言以蔽之。

一、城市一词的由来

城市起源于“城”和“市”的结合。“城者，所以自守也”，“筑城以卫君，造廓以守民”，以军事和安全防御为目的而筑造的城堡或者圈围起来的城垣，便是早期的“城”。“日中为市，致天下之民，聚天下之货，交易而退，各得其所”，古时候人们群聚进行物品交易的场所即称之为“市”（肆）。“市”进入“城”，“城”中有“市”，于是乎形成了城市。世界上迄今发现的最早的城垣距今有八千年的历史，中国城市的形成大概在春秋战国时期，那时出现了集中的工商业区——市。战国时期或是汉代人所记《周礼·考工记》规定：“匠人营国，方九里，旁三门，国中九经九纬，经涂九轨，左祖右社，面朝后市，市朝一夫”。这就对城市的营造进行了规范。后代的许多城市，从汉长安开始，或多或少都附会《周礼·考工记》的这个规则，如十二城门。左