

# 《重庆市城乡规划条例》 导读

邱建林 主编

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

《重庆市城乡规划条例》导读/邱建林主编. —重庆:重庆大学出版社,2012.4  
ISBN 978-7-5624-6669-7

I. ①重… II. ①邱… III. ①城乡规划—条例—法律解释—重庆市 IV. ①D927.719.229.75

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 055054 号

《重庆市城乡规划条例》导读

邱建林 主编

责任编辑:蒋昌奉 版式设计:蒋昌奉  
责任校对:秦巴达 责任印制:张策

\*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617183 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆升光电力印务有限公司印刷

\*

开本:890×1240 1/32 印张:14.5 字数:404 千

2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—20 000

ISBN 978-7-5624-6669-7 定价:38.00 元

---

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换  
版权所有,请勿擅自翻印和用本书  
制作各类出版物及配套用书,违者必究

# 前 言

《重庆市城乡规划条例》于2009年9月25日经重庆市第三届人民代表大会常务委员会第十二次会议审议通过,同年9月29日由重庆市人民代表大会常务委员会公布,自2010年1月1日起施行。本条例的公布与实施,对于科学制定城乡规划,加强城乡规划管理,协调城乡空间布局,改善人居生活环境,促进城乡统筹发展和社会经济全面、协调、可持续发展,具有重要的意义和作用,是重庆市城乡规划领域的一件大事。

《重庆市城乡规划条例》是重庆市在贯彻落实科学发展观的新形势下,指导城乡规划工作的新的基本性地方法规。本条例起草、论证、审议的过程,是一个回顾、总结改革开放以来全市规划工作经验、教训的过程,是在总结1989年以来的《重庆市城市规划管理条例》以及1998年制定的《重庆市村镇规划建设管理条例》等地方法规的基础上,依据《中华人民共和国城乡规划法》制定的,凝聚着20年来全市新老规划工作者勤奋思考、努力实践的心血,也是重庆市规划系统上下齐心协力、努力推进所取得的城乡规划工作的重大成就。

城乡规划相关法律法规是在城乡规划管理实践中不断发展完善的。在国家立法层面,1984年1月5日国务院颁布施行的《城市规划条例》,是我国第一部专门规范城市规划的行政法规;在此基础上,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了《中华人民共和国城市规划法》,并于1990年4月1日施行;1993年5月7日,国务院又制定了《村庄和集镇规划建设管理条例》,并于同年11月1日施行;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了《中华人民共和国城乡规

划法》，将城镇和乡村的城乡规划纳入了同一部法律的框架之中。在重庆市地方立法层面，重庆直辖前，原重庆市第十一届人民代表大会常务委员会第六次会议审议通过了《重庆市城市规划管理条例》，并由四川省人民代表大会常务委员会于1989年5月8日颁布实施；直辖后的重庆市第一届人大常委会第九次会议于1998年5月29日通过了修改后的《重庆市城市规划管理条例》；同年3月28日重庆市第一届人大常委会第八次会议还通过了《重庆市村镇规划建设条例》；2002年3月，重庆市人民政府制定了地方政府规章——《重庆市城市规划管理技术规定》。上述法律法规实施以来，对于加强城乡规划管理，促进城乡建设健康协调发展起到了重要的作用。

重庆是一个具有3 000年历史的名城，早在秦汉时期就是西南地区的人居中心之一。重庆1891年开埠，清代晚期成为西南地区最大的工商业城市。1929年正式建市。1937年国民政府移驻重庆，重庆成为第二次世界大战时期中国的战时首都，1939年成为行政院直辖市，1940年国民政府将重庆定为中华民国陪都。中华人民共和国成立之初，重庆成为中共中央西南局和西南军政委员会驻地，是西南地区的政治、经济、文化中心，是中央直辖市。1954年西南大区撤销后，重庆市被并入四川省，成为四川省省辖市。1983年，重庆作为全国第一个经济体制综合改革试点城市，实行计划单列。1997年3月18日，按照八届全国人大第五次会议的决定，设立重庆直辖市，重庆历史揭开了新的一页。

重庆市域内，地形复杂、山峦起伏，地势差异较大。西部处于四川盆地川中方山丘陵区，东北部为川东岭谷区，东南部为云贵高原与盆周山地的过渡地带。长江由西南流向东北，横贯全境；嘉陵江从西北流入，在重庆市主城区朝天门汇入长江；乌江由东南流入，在涪陵城区汇入长江。重庆主城区和相当一部分区县城市都具有山水城市的特征。

重庆全市地域面积为8.24万平方千米，2010年辖40个区县。与我国其他三个直辖市的城市形态不同，重庆市是由一个特大城市、若干大中小城市组成的多核城市或称城市群。重庆市域面积与一



个中等省份相当,城乡二元结构特征明显,是一个具有“省级架构”特点的直辖市。

重庆地处我国中西部的结合处,位于承东启西的关键区位,在中国区域经济版图中具有重要的战略地位。2007年5月,中共重庆市委第三次党代会根据重庆市经济社会发展阶段和区域条件,明确了“一圈两翼”差异化的区域发展战略。以主城区为核心的“一小时圈”,共23个区县,经济相对发达,阶段发展特征近于中国东中部地区;以万州为中心的“渝东北翼”,共11个区县,绝大部分处于三峡库区,移民重建任务繁重;以黔江为中心的“渝东南翼”,共6个区县,地处武陵山区,是少数民族聚居区,经济欠发达。“一圈两翼”的地区间、城乡间发展差异大,尤其需要以城带乡,城乡统筹,全面发展。

进入21世纪以来,全市的改革开放面临着新的形势、新的要求。2007年3月8日,胡锦涛总书记参加了第十届全国人民代表大会第五次会议重庆代表团审议,对重庆新阶段的发展作出以“三大定位、一大目标、四大任务”为主要内容的“314”总体部署。“三大定位”是:努力把重庆加快建设成为西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市。“一大目标”是:在西部地区率先实现全面建设小康社会目标。“四大任务”是加大以工促农、以城带乡力度,扎实推进社会主义新农村建设;切实转变经济增长方式,加快老工业基地调整改革步伐;着力解决好民生问题,积极构建社会主义和谐社会;全面加强城市建设,提高城市管理水平。

2007年,国务院批准了《重庆市城乡总体规划(2007—2020年)》,明确了重庆是我国重要的中心城市,国家历史文化名城,长江上游地区的经济中心,国家重要的现代制造业基地,综合交通枢纽,城乡统筹的特大型城市。这是全国第一部经国务院批准的冠以“城乡总体规划”名称的总体规划,城乡统筹成为总体规划中的重要内容。在本书定稿之际,2011年10月15日,国务院又批复同意了《重庆市城乡总体规划(2007—2020年)》修改方案,为重庆市确定了新的城乡规划发展目标。

当前,重庆市正处在经济社会快速发展变化的时期,又承担着城乡统筹改革试点的重任,《重庆市城乡规划条例》的施行,将有力推动重庆城乡规划建设顺利开展。我们希望这本导读能为大家学习施行本条例、深入思考和准确把握立法本意有所帮助,并相信在施行本条例的过程中,通过重庆全市规划系统的共同努力,能够不断丰富本条例的内涵。

编写组

2012年2月



# 目 录

---

## 第一部分 法规条文导读

---

### 第一章 总 则

- 第一条 【立法目的和依据】
- 第二条 【适用范围】
- 第三条 【城乡规划体系】
- 第四条 【制定和实施城乡规划的原则和要求】
- 第五条 【城乡规划与相关规划的关系】
- 第六条 【城乡规划管理体制和部门职责】
- 第七条 【城乡规划制定、实施、管理的制度】
- 第八条 【城乡规划经费保障和规划管理人员配备】
- 第九条 【城乡规划的法律效力】
- 第十条 【城乡规划的公布与公开】
- 第十一条 【公众参与制度以及公民和单位的权利】
- 第十二条 【城乡规划的科学化】

### 第二章 城乡规划的制定与修改

- 第十三条 【城乡总体规划的层次、编制依据和内容】
- 第十四条 【城市总体规划和镇总体规划的范围】
- 第十五条 【总体规划的编制和审批】
- 第十六条 【总体规划的规划期限】
- 第十七条 【总体规划的修改】

- 第十八条 【控制性详细规划的编制和审批】
- 第十九条 【控制性详细规划的修改】
- 第二十条 【修建性详细规划的制定和修改】
- 第二十一条 【乡、村规划的制定范围、依据和原则】
- 第二十二条 【乡、村规划的编制和审批】
- 第二十三条 【城乡规划的研究工作】
- 第二十四条 【城乡规划基础资料的收集】
- 第二十五条 【编制和修改城乡规划中的公众参与】
- 第二十六条 【专家论证和部门审查】
- 第二十七条 【城乡规划的编制工作及其管理】

### 第三章 城乡规划的实施

- 第二十八条 【城乡规划与城乡统筹发展】
- 第二十九条 【组织实施城乡规划的主体及基本原则】
- 第三十条 【旧城区整治的规划原则】
- 第三十一条 【城市新区建设的规划原则】
- 第三十二条 【城市地下空间的规划原则】
- 第三十三条 【农村村民住宅的规划原则】
- 第三十四条 【近期建设规划和主城区分区规划】
- 第三十五条 【专项规划和专业规划】
- 第三十六条 【城市设计】
- 第三十七条 【城乡生态环境和城乡特色空间的保护要求】
  
- 第三十八条 【城乡规划技术规定的制定】
- 第三十九条 【规划实施评估】

### 第四章 建设项目的规划管理

- 第四十条 【建设项目规划管理职责划分】
- 第四十一条 【建设项目选址意见书的核发】



- 第四十二条 【以划拨方式提供国有建设用地使用权的建设项目建设用地规划许可证的核发】
- 第四十三条 【以出让方式提供国有建设用地使用权的建设项目建设用地规划许可证的核发】
- 第四十四条 【建设工程规划许可证的核发】
- 第四十五条 【城镇房屋的解危改造】
- 第四十六条 【临时建设规划管理原则和审批程序】
- 第四十七条 【临时建(构)筑物使用期限及其拆除规定】
- 第四十八条 【第一类乡村建设的规划许可和办理程序】
- 第四十九条 【第二类乡村建设的规划许可和办理程序】
- 第五十条 【分期建设项目的办理】
- 第五十一条 【规划许可的范围和依据】
- 第五十二条 【建设项目的规划核实】
- 第五十三条 【规划文书的效力】
- 第五十四条 【规划许可证件及相关规划文书的时效】
- 第五十五条 【行政机关依法变更与撤回规划许可的规定】
- 第五十六条 【被许可人申请变更规划许可的规定】
- 第五十七条 【修建性详细规划或建设工程设计方案总平面图修改的原则、程序及补偿规定】
- 第五十八条 【司法机关和有关部门处置国有建设用地使用权和未经规划核实的建设项目的规定】

## 第五章 监督检查

- 第五十九条 【各级人大对本级人民政府的监督】
- 第六十条 【上级行政机关对下级行政机关的行政监督】
- 第六十一条 【建设工程实施过程中的监督管理责任】
- 第六十二条 【查处违法建设行为的行政执法主体】
- 第六十三条 【查处违法建筑的行政执法主体】

第六十四条 【城乡规划主管部门和镇(乡)人民政府监督检查的措施】

第六十五条 【行政层级监督检查结果及其处理措施】

第六十六条 【公众对城乡规划工作的监督】

## 第六章 法律责任

第六十七条 【各级人民政府违反城乡规划的责任】

第六十八条 【城乡规划主管部门和镇(乡)人民政府违反城乡规划的行政法律责任】

第六十九条 【有关主管部门违反城乡规划的责任】

第七十条 【违法建设行为的查处措施】

第七十一条 【违法建筑的查处措施】

第七十二条 【城乡规划编制单位违法编制城乡规划的责任】

第七十三条 【测绘单位和有关设计单位违法测绘和设计的责任】

第七十四条 【建设单位不及时报送竣工验收资料的责任】

第七十五条 【违法行为的从宽情节和民事、刑事责任的承担】

第七十六条 【规划行政处罚听证的规定】

第七十七条 【行政决定的强制执行和对无法确定当事人的违法建筑的查处】

第七十八条 【规划行政行为的行政救济和司法救济】

## 第七章 附 则

第七十九条 【四个重要概念的含义】

第八十条 【规划建设用地范围外特殊建设项目规划手续的办理】

第八十一条 【条例的施行时间及与相关法规的衔接】



---

## 第二部分 法规文本及立法文件

---

### 一、《中华人民共和国城乡规划法》及其相关文件

中华人民共和国主席令(第七十四号)

中华人民共和国城乡规划法

关于《中华人民共和国城乡规划法(草案)》的说明

### 二、《重庆市城乡规划条例》及其相关文件

重庆市人民代表大会常务委员会公告([2009]第26号)

重庆市城乡规划条例

重庆市人民政府关于《重庆市城乡规划条例(草案)》的说明

重庆市人大城乡建设环境保护委员会关于《重庆市城乡规划条例(草案)》审议意见的报告

重庆市人大法制委员会关于《重庆市城乡规划条例(草案)》审议结果的报告

重庆市人大法制委员会关于《重庆市城乡规划条例(草案)》审议结果的报告

重庆市人大法制委员会关于《重庆市城乡规划条例(草案)》修改情况的说明

### 链接阅读

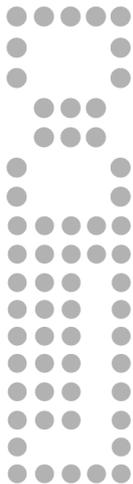
城乡规划领域的公共利益

宜居城市科学评价标准

城市设计的有关理论

### 参考文献

### 后记



# 第一部分

## 法规条文导读

# 第一章 总 则

第一条 为了科学制定城乡规划,加强城乡规划管理,协调城乡空间布局,改善人居环境,促进城乡统筹发展和经济社会全面、协调、可持续发展,根据《中华人民共和国城乡规划法》和有关法律、行政法规,结合本市实际,制定本条例。

## 【条文主旨】

本条是对本条例立法目的、依据的规定。

## 【法律依据】

《城乡规划法》第一条。

## 【学习要点】

### 一、城乡规划的基本概念

城乡规划是政府对一定时期内城市、镇、乡、村的空间布局、建设活动以及经济和社会发展有关事项的总体安排和实施的保障措施,是政府指导、调控城镇和乡村建设的基本手段,是促进城镇和乡村协调发展的重要方法,是提供公共服务、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的公共政策。

### 二、本条例的立法目的

#### (一)科学制定城乡规划

城乡规划是在对某一区域未来发展带有整体性、长期性、基本性的问题进行统筹、考量的基础上,制定的宏观行动方案,是对长远的建设发展作出的总体安排,是对城乡的未来发展、空间布局和各项工程建设进行的综合部署,是一定时期内城乡建设的基本框架。科学制定的城乡规划是城乡建设和管理的主要依据。要在现代条件下建

设好城市和乡村,就必须科学制定城乡规划,并严格按照规划实施。

城乡规划是一项政策性、科学性、区域性和综合性很强的工作。科学制定城乡规划,首先要求对区域的现状进行系统、全面、科学地分析、研究;还要在大量科学研究基础上,本着既立足实际又兼顾长远的原则展望未来,制定的规划方案既要具有前瞻性,又要避免盲目性。规划的制定和实施,既要考虑产业发展和城乡建设的需求,又要关注民生、生态等更基本更长远的问题。城乡规划要能够统筹并合理地确定城乡空间布局、城市的发展方向和规模,协调各方面在发展中的关系,统筹安排各项建设,使整个区域的建设和发展做到理念先进、城乡协调、经济合理、环境优美,为人民的生产、生活、交通以及各种社会活动创造良好的条件。

## (二)加强城乡规划管理

经依法审批的城乡规划是城乡规划管理的依据。城乡规划管理是地方政府行政管理的最为重要的内容之一。城乡规划管理的主要内容是组织编制和审批城乡规划,以及对城市、镇、乡、村的土地使用和各项建设的安排实施规划引导和控制。城乡规划管理的主要手段是对建设项目和建设工程所涉及的各个环节进行行政许可、审批和监督检查。只有依法加强对城乡规划的管理,才能使依法批准的各类城乡规划得以落实,有序规范各项城乡建设活动,将其纳入按规划实施的轨道。因此,加强城乡规划管理是城乡规划立法最重要的目的之一,也是切实发挥规划工作全局性、综合性作用的直接抓手。

## (三)协调城乡空间布局,改善人居环境

加强城乡规划管理就是要通过将城乡规划的编制、许可和审批、实施以及监督检查活动纳入法制化轨道,依法规范、管理城乡建设活动;协调城乡空间布局,为人民群众创造良好的工作和生活环境;改变突出的城乡二元性结构,缩小区域差距、城乡差距;在城市化进程中努力使城乡均能协调、和谐、均衡发展;在城乡建设中努力改善城乡居民的栖息、生存环境,实现人与环境的和谐共处。

#### (四) 促进经济社会全面协调可持续发展

城乡规划应当立足当前、面向未来、统筹兼顾、综合布局,要处理好局部利益与整体利益、近期建设与长远发展、经济建设与环境保护、现代化建设与历史文化遗产等一系列关系,充分发挥城乡规划在引导城乡发展中的统筹协调和综合调控作用,促进城乡经济社会全面协调可持续发展。同时,通过城乡规划的制定和实施,提升城市的基础设施水平,提高城市和区域的宜居度,实现生活舒适、环境优美、公共安全的美好愿景,建设“社会和谐、环境优美、文化繁荣、生活便利、居住舒适、出行便捷”的现代化宜居城市。

### 三、本条例的立法依据

#### (一) 法律法规的概念

法律法规,是指国家按照统治阶级意志制定或认可,并由国家强制力保证其实施的行为规范的总和。在我国,法律法规包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章(包括地方政府规章、部门规章)、有权机关作出的法律解释(如立法解释、司法解释)及其他规范性文件。

法律有广义、狭义之分。广义的“法律”泛指一切规范性文件;狭义的“法律”专指全国人大及其常委会制定的规范性文件。当法律法规以一个词组形式出现时,其中的法律是狭义的法律;其中的法规包括行政法规、地方性法规、民族自治法规及经济特区法规等。本条例中的“法律法规”就应当这样理解。

#### (二) 本条例的立法依据

《中华人民共和国城乡规划法》和有关法律、行政法规构成了本条例的立法依据。

《中华人民共和国城乡规划法》是本条例的上位法,因而是本条例最直接的立法依据。

本条例所指的有关法律法规,是指与城乡规划有关联的各项法律、行政法规,最主要的有《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《行

政许可法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《物权法》等法律,以及《村庄和集镇规划建设管理条例》、《风景名胜区条例》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《土地管理法实施条例》等与城乡规划直接相关的行政法规。

### (三)与其他法律法规的关系

前已述及,广义的法律法规的概念中还包括地方性法规、行政规章等。

地方性法规即地方立法机关制定或认可的,只能在地方区域内发生法律效力规范性文件,它是省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会,以及省、自治区人民政府所在地的市以及国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会,根据宪法、法律和行政法规,结合本地区的实际情况制定的规范性文件。地方性法规一般称为条例、某一法律在地方的实施细则、规定以及决议、决定等。地方性法规是除宪法、法律、国务院行政法规之外在地方具有最高法律属性和国家约束力的行为规范。《重庆市城乡规划条例》由重庆市人民代表大会常务委员会制定,属于地方性法规。应当说明的是,其他的属于地方性法规这一层级的规范性文件,均不是制定本条例的法律依据,但在制定本条例时应当加强与相关地方性法规的相互衔接。

行政规章指国务院各部委以及各省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区人民政府所在地的市以及国务院批准的较大市的人民政府根据宪法、法律和行政法规、地方性法规等制定和发布的规范性文件。其中,国务院各部委制定的行政规章称为部门规章,部门规章在全国范围内具有普遍约束力,其法律地位低于宪法、法律和行政法规。各省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区人民政府所在地的市以及国务院批准的较大市的人民政府制定的行政规章称为地方政府规章,它只在本行政区域内具有普遍约束力,其法律地位低于宪法、法律、行政法规和地方性法规。部门规章和地方政府规章在法律效力上属同一效力层级,当二者规定不一致而无法适用时,报国务院

裁决。行政规章不是本条例的法律依据,但在本条例的立法过程中采纳和吸收了重庆市的政府规章中已经实践而被认为行之有效的一些原则和内容。

**第二条** 在本市行政区域内制定和实施城乡规划,在规划区内进行建设活动,适用本条例。

**【条文主旨】**

本条是对本条例适用范围的规定。

**【法律依据】**

《城乡规划法》第二条。

**【学习要点】**

一、本条例的适用范围

本条对本条例的适用范围作出了明确规定,应当注意的是,本条例分别针对“制定和实施城乡规划”以及“建设活动的规划管理”规定了不同的适用范围。

对于“制定和实施城乡规划”,本条明确规定其适用范围为“本市行政区域”,也就是适用于重庆市管辖的 8.24 万平方千米市域范围。制定城乡规划,包括各类城乡规划的编制和审批;实施城乡规划,包括按照城乡规划的控制和引导要求,确定建设项目以及对建设项目和建设工程的规划许可和审批,也包括对规划编制、规划实施以及对规划许可和审批的完成情况的监督检查。制定城乡规划,应综合考虑城乡空间资源要素,统筹城乡发展。实施城乡规划既有对允许建设行为的批准,也有对违法建设行为和违法建筑的禁止和查处,其适用范围应当是全市域。

对于“建设活动的规划管理”,本条例明确其适用范围是“规划区”。很明显,这与“重庆市行政区域”是有区别的。

一般概念的建设活动,是指在土地上进行建筑物、构筑物的建造过程,如造房、筑坝、垒坎等。本条例所称的“建设活动”,是特指经依法批准或许可,在建设用地上进行建筑物、构筑物的建造过程。要