



全国依法治市推荐读本

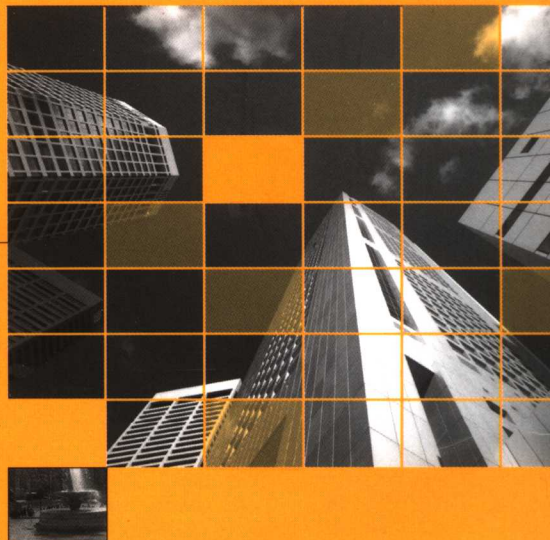
21世纪，中国的市长、建设局长和城管执法人员要靠什么才能建设与管理好我们的城市？
只有靠法律 也必须靠法律

中国城市建设与管理法律实务

依法治市指南

王才亮 ◆ 著

针对当前中国城市建设中的种种矛盾，作者结合多次参与处理城市群体性事件的经验，历经七年研究，从城市建设与管理的龙头、动力、焦点等角度出发，深入剖析其中最迫切需要规范的六个方面的问题：规划、财政资金、城管执法、交通与环保、公益事业和危机应对，并提出富有建设性的对策与建议。



法律出版社
LAW PRESS CHINA



建筑房地产法实务指导丛书

中国城市建设与管理法律实务

依 法 治 市 指 南

王才亮 ◆ 著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国城市建设与管理法律实务/王才亮著. —北京:
法律出版社, 2005.7

(房地产法实务指导丛书)

ISBN 7-5036-5714-6

I. 中… II. 王… III. 城市建设—经济管理—
经济法—基本知识—中国 IV. D922.297

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 071604 号

©法律出版社·中国

责任编辑/戴伟 卞学琪 李群

装帧设计/于佳 汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法规与大众读物出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/787×960 毫米 1/16

印张/20.5 字数/348 千

版本/2005 年 9 月第 1 版

印次/2005 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5714-6/D·5431 定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

追求与渴望(代序)

中国共产党夺取政权,走的是农村包围城市的道路,工作重心在农村。直到全国胜利的前夕,党中央在西柏坡召开七届二中全会,才有了历史性的转折,把工作重心移向城市。期间,有过无数的成功探索,亦有不堪回首的失误。

进入到新的世纪,如何实现我们党从革命党到执政党的角色转换、提高执政能力,已成为党的生死存亡的问题。执政,就要推进法治和民主,这是一个全新的课题,而阶级斗争背景下的革命呢?最本质的界定仍是毛泽东同志在建党初期提出的:“革命是暴动,是一个阶级推翻另一个阶级暴烈的行动。”这种革命是历史的选择,没有这样的革命,中国仍是半殖民地半封建社会,仍是帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山在压迫着广大人民群众,对这段历史,我们不能忘记更不能否定。现在的问题是中华人民共和国已经建立56年了,在执政党内、在理论界、在各级权力机关,角色的转换仍未完成,在城市建设和管理领域有两种错误的倾向在干扰党的正确路线、方针、政策的制定与落实。

第一,在我们党内有些同志,仍习惯于用“大呼轰”的运动式的办法来建设和管理城市,盲目追求速度、贪大求洋,一说建花园城市,大家都来争,上开发区,抢外商,全不顾法纪和科学为何物,结果是严重脱离实际。这些同志本想为民办实事,办好事,但未量力而行,导致政绩工程成了败绩工程,损害群众利益而遭到群众的反对。

第二,在盲目蛮干的另一面,在我们党和政府内,有一些人被毛泽东同志55年前言中,在“糖衣炮弹”面前吃了败仗,这些人有的被揭露出来押上了审判台,有的仍窃居各种执政岗位,以权谋私,搞权钱交易。在这些人的眼里心中,没有执政为民的概念,没有共产党人全心全意为人民服务的宗旨。为了私

利,他们可以经营城市,经营权力,经营、占用甚至破坏一切城市资源。

对上述两种错误倾向的危害性,每一个真正的共产党人都应有足够的认识。值得庆幸的是,中国共产党的最高领导层也认识到了这一点,执政能力的问题已提上议事日程。建立科学的发展观和执政为民已成为党的主导方针政策。受到中国共产党第十六届四中全会精神之鼓舞,我把我近些年来对城市建设和管理法律与实务的研究系统化,整理成书,奉献给广大读者,奉献给众多的城市政府官员们和法律工作者,以作引玉之石。

由于我是从房屋拆迁这一社会矛盾的焦点切入,对城市建设和管理进行研究,有一定局限性,加上理论水平和时间所限,出现错误或片面性之处请读者谅解,但我真诚地希望在本书的字里行间,读者能体会到一个炎黄子孙对祖国的热爱,一名共产党员对共产主义理想的追求,一位律师对社会主义法治的渴望。愿我的心与广大读者永远相通!

王才亮

目 录

追求与渴望(代序)	(1)
第一章 规划管理法律实务	(1)
第一节 城市规划法律制度概述	(1)
一、规划法律制度的相关概念和体系	(1)
二、规划法律制度的历史	(11)
三、规划法律制度的特征和意义	(14)
第二节 规划管理操作实务	(16)
一、制定规划	(16)
二、规划许可	(24)
三、规划监督	(37)
第三节 规划改革的思路与实务	(45)
一、规划改革要有利于保护各个城市的特色	(45)
二、规划改革要加强规划的严肃性	(48)
三、规划改革要使规划更具有操作性	(51)
第二章 城市资金管理法律实务	(56)
第一节 城市财政管理法律制度简述	(56)
一、我国城市财政管理法律制度的特点	(57)

中国城市建设与管理法律实务 2

二、城市财政的职能	(60)
第二节 城市政府资金来源研究	(66)
一、城市政府的税收收入	(66)
二、城市政府的非税收入	(69)
第三节 对城市财政改革的探索	(77)
一、目前国内的主流理论介绍	(77)
二、我的不同意见	(80)
三、新的学者观点	(82)
第四节 对城市建设投资的九点建议	(88)
一、尽快从“经营城市”的误区脱身	(88)
二、坚持量力而行的科学发展观	(89)
三、投资主体多元化是解决城市建设资金的主要途径	(89)
四、切实解决城市产业支撑不足的问题	(90)
五、充分利用政策支持、广招财源	(91)
六、加强资金的预决算监督	(91)
七、严把立项关,避免资金浪费	(91)
八、适度融资	(92)
九、正确地利用土地资本	(93)

第三章 城管执法实务 (95)

第一节 城管执法制度简述	(95)
一、城管执法体制的演变	(96)
二、城管执法制度的构成要件和特征	(97)
三、城管执法机构	(100)
四、城管执法的任务	(107)
第二节 城市建设管理执法实务	(110)
一、“选址”的监督执法	(110)
二、用地规划许可的执法监督	(111)
三、工程规划许可的执法监督	(113)
四、城市建设管理的执法检查重点	(114)
第三节 违章建筑的界定与处理	(117)
一、对违章建筑的现行规定	(118)
二、对违章建筑的处理原则	(119)

三、执行《城市规划法》第四十条的具体标准	(120)
四、危害公共利益的建筑之判定标准	(122)
五、对违章建筑的处罚手段及执行	(124)
六、拆除违章建筑的一般程序	(125)
第四节 城市市容管理执法实务	(128)
一、市容管理的目标与要求	(128)
二、城市市容管理执法的主要任务	(133)
第五节 非法小广告——城市管理的难点之治理	(145)
一、非法小广告的突出表现及危害	(145)
二、对非法小广告的管理	(147)
三、对户外广告管理的反思	(149)
 第四章 城市环境的建设与管理	(153)
第一节 城市交通的建设与管理	(153)
一、现行城市交通管理体制	(154)
二、城市交通管理的任务	(159)
三、违反城市道路交通管理的法律责任	(162)
四、城市道路的保护	(164)
五、规范城市公共交通管理	(165)
六、城市交通改善的思路	(167)
第二节 城市出租车管理研究	(170)
一、城市出租车管理的现状	(170)
二、此起彼伏的出租车事件	(173)
三、社会对“出租车事件”的关注	(177)
四、再谈“政府经营城市”	(188)
第三节 城市自然环境污染的防治	(190)
一、GDP 指标的绿化	(190)
二、严格自然环境保护的执法	(193)
三、水资源与环境保护	(197)
四、大气污染的防治	(203)
五、噪声污染的防治	(211)
第四节 对城市废弃物污染的综合治理	(215)
一、我国城市废弃物的管理现状	(216)

中国城市建设与管理法律实务	4
---------------------	---

二、切实执行废弃物环境污染的防治制度	(219)
三、城市废弃物污染环境行为的法律责任	(222)

第五章 城市公益事业的建设与管理

(225)

第一节 城市公益事业的基本理论

(225)

一、城市公益事业的相关定义	(226)
二、关于“公共利益”本身定义的研究	(235)
三、我对“公共利益”的认识	(245)

第二节 城市公共设施建设和管理

(250)

一、城市公用事业建设和管理	(250)
二、城市供水建设与管理	(251)
三、城市供热供气管理	(255)
四、市政设施的建设与管理	(262)
五、科学地建设城市公共设施	(271)

第六章 城市建设和管理危机的处理

(273)

第一节 听证——城市建设和管理危机的预防手段

(273)

一、城市建设和管理听证的法律依据	(274)
二、城市建设和管理听证的一般程序	(276)

第二节 建立健全城市建设和管理危机的应对机制

(284)

一、城市建设和管理危机应对的理论	(284)
二、我国公共突发事件预警和应急机制	(288)
三、城市建设和管理危机应对机制的要求	(296)
四、建立城市建设和管理危机应对机制要把握的关系	(299)

第三节 整合城市的矛盾解决机制,防患于未然

(301)

一、国外行政机关介入民事纠纷的主要模式	(301)
二、从黄梅侠房屋被拆案看我国现行行政机关处理民事争议制度的利弊	(305)

参考书目

(318)

后记

(319)

第一章



规划管理法律实务

我对规划的重要性的认识,起源于 1997 年在上海市西郊宾馆召开的《中国建筑与房地产法律实务研讨会》。就在这次会议上,上海的朱树英律师提交了论文:《规划——房地产开发的生命线》。规划无疑是房地产开发的生命线吗?言犹未尽!

此后数年间,我在对城市房屋拆迁的研究与实践中深深体会到规划的重要性。一个城市能否健康发展,规划是成也萧何,败也萧何。当然,规划不仅在城市是生命线,在乡镇、村庄也是生命线,这大概就是古人的“凡事预则立”的“预”也。

第一节 城市规划法律制度概述

一、规划法律制度的相关概念和体系

(一)规划法律制度的相关概念和内容

1. 相关概念

规划,又可称之为“规画”。其意本为谋划、筹划。该词原出于《宋史·张洎传》:“洎捷给善持论,多为准(寇准)规画,准心伏,乃兄事之,极口谈洎于上。”后亦指较全面或长远的计划,如科研规划等。本书所说的规划仅指城市规划,

系取狭义之说,也就是一个约定俗成的称谓。

规划法律制度是国家制定或认可,以国家强制力保证实施的调整规划管理法律关系的法律规范的总和。

规划管理是指人民政府为了促进其行政区域内一定时期的经济、社会 and 环境的协调与可持续发展,组织制定的未来城市空间发展的战略、布局和政策,并依法对其行政区域内的土地使用和建设的空间安排进行控制、引导和监督的行政管理活动。它包括了城市规划编制、审批、实施和执法监督四个阶段。

城市总体规划是指对该城市相当一段时间的建设与发展的总的计划。城市总体规划包括:城市的性质、发展目标和发展规模,城市主要建设标准和定额指标,城市建设用地布局、功能分区和各项建设总体部署,城市综合交通体系和河湖、绿地系统,各项专业规划以及近期建设规划。

城市详细规划是在总体规划和分区规划的基础上,对城市近期建设区域内各项建设做出具体规划。包括:规划地段各项建设的具体用地范围,建筑密度和高度等控制指标,总平面布置、工程管线综合规划和竖向规划。

2. 城市规划的分类及内容

城市规划法律制度界定了城市规划的分类,它主要包括:

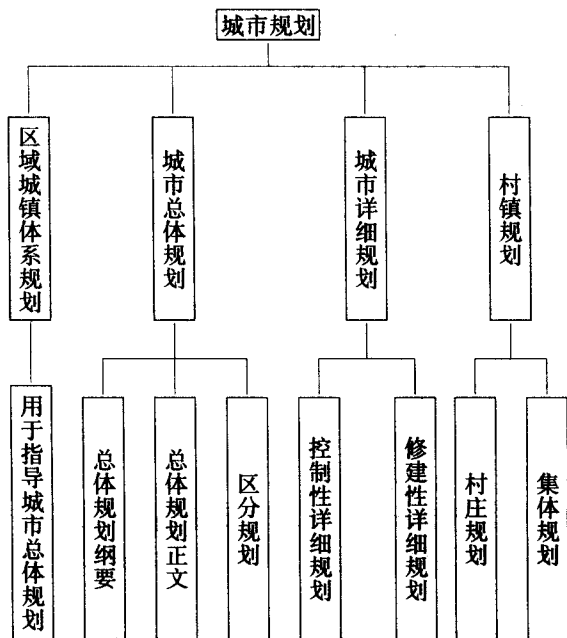
区域城镇体系规划;

城市总体规划;

城市详细规划;

村镇规划。

为便于读者直观了解,谨拟图如下:



下面我简单介绍这些规划的内容。

(1) 区域城镇体系规划

根据建设部颁布的《城镇体系规划编制审批办法》第三条规定,城镇体系规划的任务是:综合评价城镇发展条件;制定区域城镇发展战略;预测区域人口增长和城市化水平;拟定各相关城镇的发展方向与规模;协调城镇发展与产业配置的时空关系;统筹安排区域基础设施和社会设施;引导和控制区域城镇的合理发展与布局;指导城市总体规划的编制。根据该《办法》第十三条规定,城镇体系规划应包括以下 10 个方面内容:

第一,综合评价区域与城市的发展和开发建设条件;

第二,预测区域人口增长,确定城市化目标;

第三,确定本区域的城镇发展战略,划分城市经济区;

第四,提出城镇体系的功能结构和城镇分工;

第五,确定城镇体系的等级和规模结构;

第六,确定城镇体系的空间布局;

第七,统筹安排区域基础设施、社会设施;

第八,确定保护区域生态环境、自然和人文景观以及历史文化遗产的原则和措施;

第九,确定各时期重点发展的城镇,提出近期重点发展城镇的规划建议;

第十,提出实施规划的政策和措施。

(2)城市总体规划

根据《城市规划法》第十九条的规定,城市总体规划应包括:城市的性质、发展目标和发展规模,城市主要建设标准和定额指标,城市建设用地布局、功能分区和各项建设的总体部署,城市综合交通体系和河湖、绿地系统,各项专业规划,近期建设规划。

而对大中城市,则在编制前须先制定总体规划纲要,以便指导总体规划的编制;在总体规划批准后,需要编制分区规划,以便与详细规划衔接,这两方面的工作均属于总体规划范畴。

总体规划纲要的主要任务是:研究确定城市总体规划的重大原则,并作为编制城市总体规划的依据,它包括以下内容:

- 1)论证城市国民经济和社会发展条件,原则确定规划期内城市发展目标;
- 2)论证城市在区域发展中的地位,原则确定市(县)域城镇体系的结构与布局;
- 3)原则确定城市性质、规划、总体布局,选择城市发展用地,提出城市规划区范围的初步意见;
- 4)研究确定城市能源、交通、供水等城市基础设施开始建设的重大原则问题,以及实施城市规划的重要措施。

城市总体规划的主要任务是:综合研究和确定城市性质、规模和空间发展形态,统筹安排城市各项建设用地,合理配置城市各项基础设施,处理好远期发展与近期建设的关系,指导城市合理发展。它包括以下内容:

- 1)编制城市行政辖区内城镇体系规划,其内容如前述;
- 2)确定城市性质和发展方向,划定城市规划范围;
- 3)提出城市规模和用地规模,确定城市建设与发展的空间布局、功能分区,以及市中心、区中心位置;
- 4)确定城市对外交通系统的布局,以及车站、铁路枢纽、港口、机场等主要交通设施的规模、位置,确定城市主、次干道系统的走向、断面、主要交叉口形式,确定主要广场、停车场的位置、容量;
- 5)综合确定城市供水、排水、防洪、供电、通讯、燃气、供热、消防、环卫等设施的发展目标和总体布局;
- 6)确定城市河湖水系的治理目标和总体布局,分配沿江、沿海岸线;
- 7)确定城市园林绿化系统布局的发展目标和总体布局;

8)确定环境保护目标,提出防治污染措施;

9)根据城市防灾要求,提出人防建设、抗震防灾规划目标和总体布局;

10)确定需要保护的风景名胜、文物古迹、传统街区,划定保护和控制范围,提出保护措施,历史文化名城要编制专门的保护规划;

11)确定旧区改建、用地调整的原则、方法和步骤,提出改善旧城区生产、生活的要求和措施;

12)综合协调市区与近郊区村庄、集镇的各项建设,统筹安排近郊区集镇的居住用地、公共服务设施、乡镇企业、基础设施和菜地、园地、牧草地、副食品基地,划定需要保留和控制的绿色空间;

13)进行综合经济技术论证,提出规划实施步骤、措施和方法建议;

14)编制近期建设规划,确定近期建设目标、内容和实施步骤。

建制镇总体规划的内容,可以根据其规模 and 实际需要参照上述规定做适当的简化。

城市分区规划的内容主要是在总体规划的基础上,对城市土地利用、人口分布和公共设施的配置做出进一步的安排,以便与详细规划更好地衔接。它包括以下内容:

1)原则规定分区内的土地使用性质、居住人口、建筑用地的容量等指标,确定大型公共设施的规划;

2)确定市、区、居住区级公共设施的分布及其用地范围;

3)确定城市主、次干道的经线位置、断面、控制点坐标和标高,确定支路走向、宽度以及主要交叉口、广场、停车场位置和控制范围;

4)确定绿地系统、河湖水面、供电高压走廊、对外交通设施、风景名胜的用地界线和文物古迹、传统街区的保护范围,提出空间形态的保护要求;

5)确定主要工程管线的位置、走向、管径、服务范围以及主要工程的位置和用地范围。

(3)城市详细规划

详细规划的主要任务是:以总体规划或者分区规划为依据,详细规定建设用地的各项控制指标和其他规划管理要求,或者直接对建设项目做出具体的安排和规划设计。详细规划根据城市规划的深化和管理需要,分控制性详细规划和修建性详细规划。

《城市规划法》第二十条规定了城市详细规划的具体内容,即规划地段各项建设的具体用地范围、建筑密度和高度等控制指标,总平面布置、工程管线综合规划和竖向规划。建设部颁布的《城市规划编制办法》第二十三条、第二

十六条分别对控制性详细规划和修建性详细规划内容,做出执行性规定。

城市控制性详细规划,是指市和区、县人民政府根据城市各层次总体规划 and 地区经济、社会发展以及环境建设的目标,对土地使用性质和土地使用强度、空间环境、市政基础设施、公共服务设施以及历史文化遗产保护等做出具体控制性规定的规划,是城市规划管理的依据,并指导修建性详细规划的制定。对此,《城市规划编制办法》第二十三条规定如下:

- 1)详细规定所规划范围内各类不同使用性质用地的界线,规定各类用地内适建、不适建或者有条件地允许建设的建筑类型;
- 2)规定各地块建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标;规定交通人口方位、停车泊位、建筑后退红线距离、建筑间距等要求;
- 3)提出各地块的建筑体量、体型、色彩等要求;
- 4)确定各级支路的红线位置、控制点坐标和标高;
- 5)根据规划容量,确定工程管线的走向、管径和工程设施的用地界线;
- 6)制定相应的土地使用与建筑管理规定。

对控制性详细规划,各地还有一些结合当地实际情况的规定,例如,《上海市城市详细规划编制审批办法》第七条规定如下:

- 1)地区现状分析;
- 2)规划期内经济、社会发展和环境发展目标;
- 3)各类不同用地的使用性质和界线,各类用地内适建、不适建或者有条件允许建设的建筑类别;
- 4)各地块建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标,交通出入口方位、公共停车场库、建筑后退道路红线、市政基础设施、共用设施的配置和地下空间开发等规定;
- 5)建筑和绿地系统的布置,道路系统和交通的组织;城市空间控制要求以及道路、河道、轨道交通和主要管线工程、主要微波通道等设施的规划控制线;
- 6)文物和优秀历史建筑保护要求;
- 7)有关地块需要专门规定的其他要求。

位于重要地区、重要路段和居住小区的,还应当包括城市景观和民防工程等规划控制要求。

修建性详细规划,是指市和区、县人民政府根据控制性详细规划,对实施开发地区的各类用地、建筑空间、绿化配置、交通组织、市政基础设施、公共服务设施以及建筑保护做出具体安排的规划。《城市规划编制办法》第二十六条规定其内容如下:

- 1)建设条件分析及综合技术经济论证;
- 2)作出建筑、道路和绿地等的空间布局和景观规划设计,布置总平面图;
- 3)道路交通规划设计;
- 4)绿地系统规划设计;
- 5)工程管线规划设计;
- 6)竖向规划设计;
- 7)估算工程量、拆迁量和总造价,分析投资效益。

(4)村镇规划

根据《村庄和集镇规划建设管理条例》,农村的村庄和集镇建设也必须编制规划并依规划实施。学术界曾将城市规划法律体系局限于城市规划区内。随着时代的发展,这种观点显然需要与时俱进,故多数学者主张规划应城乡一体化,在修改《城市规划法》时,将其正名为《城乡规划法》。实践已走在立法的前头,这也是正常的。

我们在实践中所说的村镇规划是指由乡级人民政府负责组织编制,根据所在乡的社会经济发展要求,对村镇范围内的生产和生活及其服务设施进行配置和具体的安排。编制村庄、集镇规划,一般分为村庄、集镇总体规划和村庄、集镇建设规划两个阶段。

1)村庄、集镇总体规划内容包括:乡级行政区域的村庄、集镇布点,村庄和集镇的位置、性质、规模和发展方向,村庄和集镇的交通、供水、供电、邮电、商业绿化等生产和生活服务设施的配置。

2)村庄、集镇建设规划内容包括:住宅、乡(镇)村企业、乡(镇)村公共设施、公益事业等各项建设的用地布局、用地规模,有关的技术经济指标,近期建设工程以及重点地段建设具体安排。

(二)规划法律体系

我国的规划法律体系如何界定,学术界尚存在争议。多数学者按照规划法律体系的构成特点,将其分为纵向体系和横向体系两类。

1. 规划法律体系的纵向体系

规划法律体系的纵向体系,由不同级别的具有立法权的国家机关制定的法律规范文件构成,其特点是各层面的法律规范文件与不同级别的行政层次相对应,从而效力各有差异。

按照《中华人民共和国立法法》的规定,我国的国家机关中有立法权的主要是三个层次:国家、省(自治区、直辖市)、省会城市和较大的市。从地域适用的角度,其制定的法律规范文件只能适用于该行政区域。

(1)宪法中有关城市建设和管理的内容,如宪法第九条,第十条,第十九条,第二十五条,第三十条,第八十九条,第九十九条,第一百零四条,第一百零八条等条款中的相关内容。

(2)法律。专门法有《城市规划法》,还有《土地管理法》、《城市房地产管理法》和《环境保护法》等法律中的相关规定。

(3)行政法规。国务院制定的有关规划管理的专门法规,如《村庄和集镇规划建设管理条例》,还有《土地管理法实施条例》、《建设项目环境保护管理条例》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《基本农田保护条例》等行政法规中的相关规定。

(4)部门规章和标准、技术规范。

国务院确定的规划行政管理部门是建设部,同时国家发改委和国土资源部、环保总局等部委也分别在各自的职责范围内负有规划管理之责。这些部委制定的有关规划管理的规章和发布的技术标准、规范亦属规划法律体系的组成部分。

(5)地方性法规和规章。在地方各级人民代表大会及其常委会和各级人民政府中,有立法权的只有省(自治区或直辖市)、省会城市及国务院批准的具有立法权的较大的市。在这两级,人大及其常委会可制定地方性法规,政府可制定行政规章。其制定的有关规划管理的地方性法规和规章是规划法律体系的组成部分,其法律效力限于该行政区域内。

目前,有争议的是,除省会城市和国务院授予立法权的较大的市以外的设区市和县(市、区)没有立法权,但是他们依据《宪法》第九十九条、第一百零七条和《城市规划法》的规定,具有制定和管理本地区规划的职权,其采取的行政措施虽不是立法,但在符合法律法规的前提下应当是有效的。

我认为这些地方人大和政府做出的有关规划管理的决定和规范法律体系的补充,是这一体系的组成部分。从目前的法治现状来看,出问题的主要也在于此。

2. 规划法律体系的横向体系

规划法律体系存在一个横向的结构,主要原因是我国尚未有行政法典,也没单一行政法。作为行政管理重要内容的规划法也往往和民商法的内容搅在一起,而且很不全面。这就形成了以《城市规划法》作为基本法(主干法),与配套(辅助法)和相关法共同组成规划法律制度的格局。

在横向体系中,《城市规划法》是这一体系的核心,具有纲领性的特征,同时该法的规定又较为原则,这与我国多数基本法都缺少操作性的现状相一致,