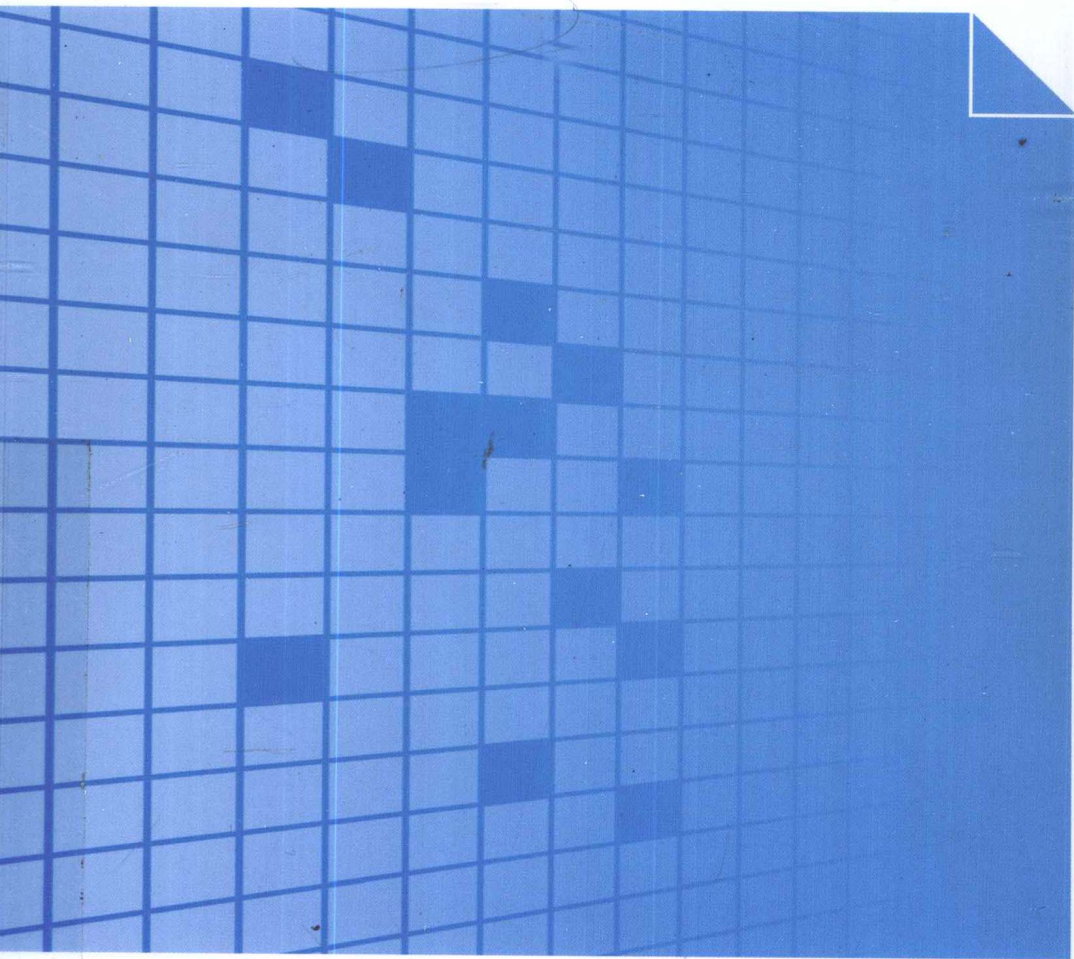


■ 住房和城乡建设部村镇建设司课题

新时期村镇规划建设管理 理论、实践与立法研究

李兵弟 主编



中国建筑工业出版社

新时期村镇规划建设管理 理论、实践与立法研究

李兵弟 主编

中国建筑工业出版社

本书是住房和城乡建设部村镇建设司课题之一。本书全面系统地梳理、研究新时期村镇建设的前瞻性和基础性问题,包括村镇建设体制机制、部门法律关系、村镇规划编制、乡村建设管理、农村房屋管理、村容镇貌整治、公共设施建设等方面的理论和实践。全书共九章,内容包括:村镇建设基础法律问题及法律理论研究、村镇建设与所涉部门法关系研究、我国县以下村镇规划建设管理体制研究、我国乡村治理结构的完善与社会主义新农村建设、农村集体建设用地分类与规划标准研究、集体建设用地流转与规划管理对策、乡村建设规划许可制度研究、村镇规划建设管理的基层实践与制度创新、新时期住房和城乡建设部村镇建设管理职能的发展等。

本书适用于村镇规划建设管理和研究部门的管理人员、研究人员、规划师、基层乡镇领导,也可供大专院校相关专业的师生参考。

* * *

责任编辑:姚荣华 胡明安

责任设计:姜小莲

责任校对:陈晶晶

课题参与人员名单

课题总牵头人：李兵弟、赵晖

课题一：“村镇建设基础法律问题及法律理论研究”，承担单位中国人民大学，主持人王轶，参与研究人员关淑芳、董文军、王充、王雷、余守登

课题二：“村镇建设与所涉部门法关系研究”，承担单位中国政法大学，主持人王涌，参与研究人员刘智慧、王军、慕凤丽、阎荣涛、余宁、高尉洸、谭津龙、马巍、赵振士、刘济源、吴琮、石鑫、孙晓雯、黄万婷、姜楠、唐磐

课题三：“我国县以下村镇规划建设管理体制研究”和“我国乡村治理结构的完善与社会主义新农村建设”，承担单位国务院发展研究中心，主持人谢扬，参与研究人员郭建军、崔传义、徐小青、崔晓黎、崔鹏、张富良、赵树凯

课题四：“农村集体建设用地分类与规划标准研究”，承担单位中国城市规划设计研究院，主持人蔡立力，参与研究人员高捷、曹璐、顾建波、张昊

课题五：“集体建设用地流转与规划管理对策”，承担单位江苏省住房和城乡建设厅，主持人张泉，参与研究人员王晖、梅耀林、闫海、段威

课题六：“乡村建设规划许可制度研究”，承担单位辽宁省住房和城乡建设厅，主持人解宇，参与研究人员唐万杰、胡成泽、姚宏涛、莫凤珍、葛文昊、彭小列、李蕾

课题七：“村镇规划编制与实施研究（以湖南省为例）”，承担单位湖南省住房和城乡建设厅，主持人黄立，参与研究人员田高平、张成智、曾鹏、汤品森

课题八：“村镇建设设计与施工管理研究（以湖北省为例）”，承担单位湖北省住房和城乡建设厅，主持人李斌，参与研究人员邱实、叶

兵、安建华、裴新桃、董文斌、敖鹰

课题九：“村镇公共设施管理研究（以吉林省为例）”承担单位吉林省住房和城乡建设厅，主持人刁向明，参与研究人员闫朝阳、赵伟、庞伟、李永发、杨青山、蒋晓春。

课题十：“村镇房屋与房屋产权产籍管理研究（以浙江省为例）”，承担单位浙江省住房和城乡建设厅，主持人江胜利、赵秋立，参与研究人员虞晓芬、陈多长、高辉、金细簪、陈志勇、骆小民、梅丽华、殷慧雯、许海良、陈建强；

课题十一：“村容镇貌与环境卫生管理研究（以广东等为例）”承担单位广东省住房和城乡建设厅，主持人黄祖璜、黄维德，参与研究人员卢丹梅、宋劲松、苏智云、王潇文、林莉、闻雪浩

课题十二：“新时期住房和城乡建设部村镇建设管理职能的发展”，承担单位中国建筑设计研究院小城镇发展研究中心，主持人赵旭，参与研究人员方明、赵辉、高宜程、杜白操、任世英、冯新刚、邵爱云、单彦名、陈玲、熊燕、冯卫平、赵勇、张忠国

本书编纂整理人员：顾宇新、卫琳、吴雨冰

前 言

《村庄和集镇规划建设管理条例》本书（以下简称《条例》）自1993年11月施行以来，填补了我国村镇规划建设管理的立法空白，对推进科学编制和实施村镇规划、提高村镇建设设计和施工水平、加强和完善村镇质量安全监管、持续改善村镇人居环境等发挥了重要作用。步入新世纪后，随着城镇化和农村经济社会的快速发展，对统筹城乡，解决农村社会的重大民生问题，深化改革农村规划建设管理体制，缩小城乡人居环境、居住条件、公共服务等方面的差距，促进城乡经济社会一体化发展等方面提出了新的要求，《条例》在实施过程中遇到一些新情况和新问题，亟须在总结实践经验的基础上加以修订。

为了交流村镇规划建设管理领域的科学研究成果与基层实践经验，繁荣学术思想，共同探讨村镇规划、建设和管理中所遇到的重大理论和实践问题，推动《条例》的修订，住房和城乡建设部村镇建设司组织国内科研单位和管理部门分别牵头，全面系统地梳理、研究新时期村镇建设的前瞻性和基础性问题，包括村镇建设体制机制、部门法律关系、村镇规划编制、乡村建设管理、农村房屋管理、村容镇貌整治、公共设施建设等方面的理论和实践。在我国，村镇建设理论研究还比较薄弱，我们希望能从理论和实践两个方面拓展这一学科领域，探索符合国情的村镇建设管理制度，以期更好地为统筹城乡、全面构建城乡建设一体化新格局服务，为社会主义新农村建设和广大农民群众服务。

住房和城乡建设部村镇建设司在各单位提交研究成果的基础上，充分尊重课题研究意见，仅按照研究成果的逻辑关系汇总成册。须要说明的是，虽然这些研究成果围绕一个主题切块进行研究，但部分内容还有交差重叠之处，对此，我们汇总时稍加删减修改。一些不同的观点和重叠的内容我们予以保留，目的是让不同的思想火花在同一问题上产生碰

撞，推动学术观点交流，促进对问题的深入思考。在此，谨向各课题的承担单位、课题主持人和为课题研究成果作出努力和贡献的所有同志致以衷心的感谢！

诚请各位读者提出宝贵意见和建议。

住房和城乡建设部村镇建设司

2010 年 5 月

目 录

第一章 村镇建设基础法律问题及法律理论研究	1
第一节 《条例》修订的时代背景	1
第二节 《条例》调整范围	7
第三节 农村住房制度研究	14
第四节 农村公共设施建设与维护制度研究	26
第五节 村民自治制度研究	32
第六节 政府服务制度研究	35
第七节 农房安全监管制度	44
第八节 农民住房权益保护制度研究	53
第九节 村镇建设行政执法制度研究	72
第十节 农村土地制度改革与村镇建设	75
第二章 村镇建设与所涉部门法关系研究	81
第一节 村镇建设与所涉部门法的协调	81
第二节 《条例》与《城乡规划法》之关系	84
第三节 《条例》与《建筑法》及建设活动有关行政法规的 关系	112
第四节 《条例》与《城市房地产管理法》的关系	125
第五节 《条例》与《土地管理法》的关系	134
第六节 《条例》与《物权法》的关系	150
第七节 《条例》与其他法律法规的关系	156
第三章 我国县以下村镇规划建设管理体制研究	164
第一节 县以下村镇规划建设管理体制建设的重要性	164
第二节 县以下村镇规划建设管理体制的现状和问题	166
第三节 国内外村镇管理经验和做法	169

第四节	县以下规划建设管理体制改革的指导原则	206
第五节	县以下规划建设管理体制建设的对策建议	209
第四章	我国乡村治理结构的完善与社会主义新农村建设	213
第一节	新中国成立以来乡村治理结构的演进	213
第二节	改革开放后乡村治理结构的现状	218
第三节	当前乡村治理结构存在的问题	222
第四节	完善乡村治理结构的建议	231
第五章	农村集体建设用地分类与规划标准研究	254
第一节	农村集体建设用地分类与规划标准几个基本问题	254
第二节	现有村镇用地分类标准分析	260
第三节	国内外相关经验比较研究	288
第四节	我国农村集体建设用地分类标准修订的指导思想 与原则	319
第五节	我国农村建设用地分类建议	322
第六章	集体建设用地流转与规划管理对策	331
第一节	集体建设用地流转的动因与现实意义	331
第二节	集体建设用地流转的现状分析	337
第三节	集体建设用地流转的制度建设与对策建议	354
第七章	乡村建设规划许可证制度研究	375
第一节	乡村建设规划许可证制度的建立	375
第二节	乡村建设规划许可证制度实践中存在的问题	379
第三节	乡村建设规划许可证的申请	382
第四节	乡村建设规划许可证申请的受理	392
第五节	乡村建设规划许可证申请的审查	394
第六节	乡村建设规划许可的程序	397
第七节	加强和完善乡村建设规划许可制度的建议	399
第八章	村镇规划建设管理的基层实践与制度创新	404
第一节	村镇规划编制与实施(以湖南省为例)	404
第二节	村镇建设设计与施工管理(以湖北省为例)	422

第三节	村镇公共设施管理(以吉林省为例)	434
第四节	村镇房屋与房屋产权产籍管理(以浙江省为例)	451
第五节	村容镇貌与环境卫生管理(以广东省等为例)	477
第九章	新时期住房和城乡建设部村镇建设管理职能的	
	发展	499
第一节	新时期村镇建设管理的新要求	499
第二节	“三定”方案与住房和城乡建设部村镇职能的深化	507
第三节	村镇建设司新职能与《条例》修订	517

第一节 《条例》修订的时代背景

当前修订《村庄和集镇规划建设管理条例》（以下简称《条例》）的重要时代背景是我国正在实施社会主义新农村建设。2005年10月，党的十六届五中全会对社会主义新农村建设提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的20字方针，这是新农村建设的奋斗目标和必由之路。凡事预则立，不预则废。新农村建设中首先必须认识到规划建设的极端重要性。可以说，“新农村建设，规划先行”。

社会主义新农村建设和农村改革发展面临的新形势要求《条例》在修改中着重做好如下几点：

第一，2008年10月12日党的十七届三中全会在《推进农村改革发展若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中指出要加快推进社会主义新农村建设，大力推动城乡统筹发展，要构建城乡经济社会一体化的体制机制。同时我们应该看到当前城乡二元结构矛盾仍然很突出，城乡发展很不平衡，农业基础设施薄弱，农村公共事业发展滞后，公共服务水平低。长期以来我国经济社会发展以城市为中心，据统计“1978～2004年间，农业基本建设投资占全国基本建设投资的比重平均只有13.8%”^①。“当前，最突出的矛盾是农村公共品供给相当不足，城市对农村的统筹和支持力度明显不够。”^②接下来我们的工作要着力于城乡经济社会一体化发展，统筹城乡发展就必须统筹城乡基础设施建设和公

^① 徐明亮：《农村基础设施建设融资制度创新研究》，载《经济丛刊》2008年第4期。

^② 李兵弟：《改善农村人居环境是社会主义新农村建设的一项长期工作任务》，载《中国建设报》2007年3月2日。

共服务，“要创新管理体制和运行机制，加大资源整合力度，着重改变农村基础设施滞后和公共服务不足的状况，逐步实现基本公共服务均等化。”同时，针对当前城乡基础设施共享性差的现状，我们要“加大农村基础设施投入力度，特别要增加对农村饮水、电力、道路、通信、垃圾处理设施等方面的建设投入，实现城乡共建、城乡联网、城乡共用。推进城乡环境综合治理。”^①

国家在城乡规划建设的投入上要一体对待。要大力加强对农村基础设施建设的投入和农村公益事业的投入，^②只有通过逐步加大中央财政和地方财政对农村基础设施的投入力度，才能逐渐改变长期以来以城市发展为主、农村发展为辅的思路，最终实现城乡一体对待。鉴于当前农村基础设施建设十分薄弱，应该在资金投入上适度倾斜，以实现工业支持农业、城市反哺农村的政策。农村基础设施和公益事业属于农村公共品的范畴，公共品的非竞争性（nonrivalry）和非排他性（nonexcludability）^③决定了村民自己投资明显动力不足，因为很难期望所有个体会持久、主动地做对整体有利的事情，除非这件事对个体有利。而当个体发现他可以通过搭便车的方式分享他人投资的好处时，他便会等待别人的投资，而不是自己去做。另外，农村集体经济组织的财力状况在农村税费改革之后更加恶化，乡镇和村可支配财政收入大幅度减少，村级债务现象十分严峻^④，农村集体经济组织和乡镇财政在相关项目的投入上也是心有余而力不足。税费改革之后乡镇财政紧缺现象严重，因为乡镇政府提供公共物品的资金传统上来源于农民缴纳的税费^⑤。这种背景下，我们认为应该借鉴《陕西省农村村庄规划建设条例》的做法，明确规定县级以上人民政府作为村镇公共物品规划建设资金的主要来源渠道：“县级以上人民政府应当设立村镇规划建设

① 魏礼群：《建立促进城乡经济社会发展一体化制度——学习贯彻党的十七届三中全会精神》，载《求是》2008年第20期。

② 胡锦涛：《大幅度增加对农村基础设施投入——在中共中央政治局第十一次集体学习时强调坚定不移地走中国特色农业现代化道路》，新华每日电讯第1版，2009年1月25日。

③ Samuelson, Nordhaus: Economics, Seventeenth Edition, McGraw-Hill Company 2001, P37.

④ 段芳宇 经森：《村级债务不能再拖了》，载《华商晨报》2005年3月7日。

⑤ 彭伟：《强化农村公共品供给中乡镇政府作用研究》，华中科技大学2006年硕士学位论文，第26~28页。

专项资金，将村镇基础设施和公共设施建筑补助经费、规划编制经费、规划管理人员培训费纳入本级财政预算。”^①

在基础设施建设和公益事业发展上除了加大政府投入力度，使得财政支持常规化、法制化之外，还应该探索有益的途径，“鼓励社会各界共同参与新农村建设，吸引更多的银行资金、企业资金和其他社会资金投入农村基础设施建设，建立多元化的新农村建设投入机制。”^②

第二，加快发展农村清洁能源，继续增加农村沼气建设投入，支持有条件的地区开展养殖场大中型沼气建设；因地制宜，结合农村实际情况积极发展秸秆气化和太阳能、风能等清洁能源，加快绿色能源示范建设及推广，推进人畜粪便、农作物秸秆、生活垃圾和污水的综合治理和转化利用。有条件的地区加快农村水能资源开发规划和管理，逐步扩大水电代燃料工程实施范围，加快对农村贫困地区水电开发的投入和信贷支持。^③“中国村镇能源建设的指导方针是：因地制宜，多能互补，综合利用，讲求效益。”^④这一点在本条例的修订中也应该加以贯彻体现。在村镇能源问题上现行可供参考的法律法规有：《中华人民共和国节约能源法》、《清洁发展机制项目运行管理办法》、《中华人民共和国清洁生产促进法》、《中华人民共和国农业法》等等。要借本条例修改的机会，明确规定“县级人民政府和乡（镇）人民政府应该制订规划，提供技术指导和资金补助，在村镇住宅建设改造中推进农村能源建设，扩大电网供电人口覆盖率，推广沼气、秸秆利用、小水电、风能、太阳能等可再生能源技术，形成清洁、经济的农村能源体系。”^⑤

可再生能源的应用是对环境的积极保护，与此相关的一个问题是通

① 《陕西省农村村庄规划建设条例》，第六条。

② 国家发展和改革委员会《关于加强农村基础设施建设，扎实推进社会主义新农村建设的意见》，发改农经〔2006〕2325号。

③ 参见中共中央、国务院《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》，中发〔2007〕1号，第二（三）部分。

④ 胡绍兰，《村镇建设管理》，中国建材工业出版社，2008年6月第1版，第73页。

⑤ 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，第五（五）。

过建筑节能减排减少对环境的积极污染。新农村建设须要有建筑节能助力,建筑节能不仅仅是城市建筑的事情,绝不能抛开广大农村。“编制城乡规划应当充分考虑能源、资源的综合利用和节约,对城镇布局、功能区设置、建筑特征,基础设施配置的影响进行研究论证。”^① 民用设施建设中应当“鼓励民用节能的科学研究和技术开发,推广应用节能型的建筑、结构、材料、用能设备和附属设施及相应的施工工艺、应用技术和管 理技术,促进可再生能源的开发利用。”^② 但是在建筑节能减排问题上,城市和农村必须适当区别对待,“应该关注那些在城市不太可能推广的建筑制品和技术,例如户用太阳灶、沼气池、风能发电设备以及秸秆气化技术等等。”^③ 而《民用建筑节能管理规定》第八条并没有在这个问题上区分城乡合理差别对待,本条例的修订中应该对此有所回应。

所以综合这两方面,本条例的修订过程中要结合相关法律法规,突出强调可再生能源应用和建筑节能减排的要求,促进农村适居环保的实现和村容整洁目标的达成。

第三,当前我国村镇发展水平与城市发展水平仍然存在较大的差距。农村规划不能简单套用城市规划的一般模式,农村规划必须体现其特征性。新农村规划建设不能是城市规划的简单复制和延伸,要根据形形色色农民居住点的特征,充分反映乡村的自然环境,把自然村、行政村的规划同基础设施建设统筹安排。尤其是在处理排污、农田保护、绿化带与开放空间规划、规划乡村住宅区与道路、在现代化的农村继承传统农村的设计要素等方面要区别对待,同时要考虑大量的自然要素。这些都是农村规划和城市规划建设存在的区别^④。我们强调城乡之间的差别和统筹发展并举,农村要现代化,但是不能城市化。城乡应有所

① 《民用建筑节能管理规定》第5条。

② 《民用建筑节能管理规定》第7条。

③ 廉杨 蒋欢:《建筑节能助力社会主义新农村建设》,载《农业机械化与电气化》2007年第4期。

④ 俞祥 何宇彬:《新农村建设中的规划思路与探索》,载《广西城镇建设》2008年第5期。

区别，应该互相配合、和谐发展。在新农村建设规划中，要将农村优美自然的田园风光、舒畅和谐的生态环境和丰富的传统文化作为区域人民的共同财产与城市居民共享^①。而通过互联互通式的基础设施建设和制度创新，将城市的经济活力和现代文明扩展到农村与农民共享。这样才能既保持农村地方特色、传统特色乃至民族特色，又能实现农村现代化，达到城乡统筹发展的目标。

对村镇规划建设中的历史文化遗产，民族地方特色等进行保护时要注意做到：（1）制定村镇规划和进行村镇建设过程中应当注意保护历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌。（2）村庄集镇规划建设不得违反《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律法规就历史文化遗产保护方面所作的规定。（3）在历史文化名镇名村进行基础设施和公共服务设施的扩建，进行历史建筑以外的建筑物、构筑物或者其他设施的拆除时，应当根据《历史文化名城名镇名村保护条例》第二十八条的规定分别征得同级文物主管部门的意见或者征得其批准。（4）在历史文化名镇名村保护范围内从事建设活动，应当符合保护规划的要求，不得损害历史文化遗产的真实性和完整性，不得对其传统格局和历史风貌构成破坏性影响（《历史文化名城名镇名村保护条例》第二十三条）。

第四，村镇建设规划中必须注意通过民主决策的方式进行，充分体现农民主体地位。社会主义新农村建设中的村镇规划和建设的目的是实现好、维护好和发展好广大农民的利益。农民是规划建设的受益人，也就自然应该是规划决策的主要参与者、制定者和建设的主要实行者^②。具体措施有如下几点：

（1）乡镇规划、村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方特色和农村特色。

（2）乡镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划，报上一级人民政府审批。村庄规划在报送审批前，应当经村民会议或者村民代表会议讨论

① 郭炳南：《新理念规划新农村建设》，载《城乡建设》2008年第4期。

② 李保生：《新农村建设中农民主体作用的研究》，中国农业科学院2007年硕士论文，第8~9页。

通过。对该事项的表决应该认为属于村民委员会组织法第19条所列举的必须提请表决的事项，鉴于该问题的重要性，本条例的修订过程中及对村民委员会组织法的修订中都应当加以明文化。

(3) 村民委员会负责组织村庄建设规划的具体实施。村庄集体建设用地须事先经集体经济组织同意。

通过这些措施能够使村镇规划建设过程中关系到村民切身利益的事项经过村民委员会民主决策、充分表决，是发挥基层民主的重要内容。

第五，村庄集镇规划建设和城市规划建设存在很大的区别。《城乡规划法》虽然扩大了其调整范围，一改以往区分城市规划和村镇规划的二元对立做法，之前城市规划和村镇规划分别由《城市规划法》、《建制镇规划建设管理办法》和《条例》三部法律法规和规范性文件零散规定。城乡统筹发展与城乡经济社会一体化背景下，首先要统筹城乡规划和建设。但是新农村建设并不是将村庄全部变成城市。乡村、城镇规划建设仍然存在一些不容忽视的区别。

(1) 对两者规划编制的范围要求不同。城镇规划包括总体规划和详细规划，详细规划又分为控制性详细规划和修建性详细规划；而乡村只须要编制一般的规划即可。

(2) 对两者编制的强制性要求不同。城镇均应当编制相应的规划，而只是县级人民政府规划区域内的乡村须要编制乡村规划，规划区域之外的乡村规划只是鼓励和指导，但并不强求。这也就带来一个问题：在城乡规划区外的建设行为是否应该纳入本条例的调整？这个问题将在第二部分“框架性研究”中展开。

(3) 两种规划的编制主体不同。城镇总体规划和详细规划一般由同级政府或者其规划主管部门编制；乡村规划则由乡镇人民政府组织编制。

乡村规划编制中特别强调编制的科学性和民主性的结合，强调政府引导和村集体经济组织主导的协调配合，注意充分发挥农民的主动性和积极性。

(4) 另外，乡村规划建设更要注意因地制宜，根据乡村所处的不同

自然环境，因势利导，挖掘整合利用现有一切资源条件，规划建设做到服务于乡村生产和生活；城镇规划和建设中要注意小城镇规划建设在工业化、现代化及沟通城市和乡村中的纽带作用^①。

第六，住房制度方面，应该遵循城乡统筹的要求。目前只有城市住房制度立法，缺少农村住房制度的立法。从农房住房建设中的农村工匠资格认证管理方面，到农房登记确权制度方面，再到农村困难群众住房问题的解决等方面，都应该加大关注和支持的力度，不能再放任自流。

总之，在城乡统筹和社会主义新农村建设的背景下，应该通过本条例的修改回应农村公共品的供给、农村人居环境的改善（村容整洁）、村镇规划与村民自治的关系、城乡规划建设的区别等问题。

第二节 《条例》调整范围

一、现行《条例》调整范围及其问题

1993年11月1日起施行的《条例》第2条第1款前段规定：“制定和实施村庄、集镇规划，在村庄、集镇规划区内进行居民住宅、乡（镇）村企业、乡（镇）村公共设施和公益事业等的建设，必须遵守本条例。”可见《条例》的调整对象是村庄和集镇；调整事项是村庄和集镇规划的制定与实施，涉及村镇规划区内的居民住宅、村镇企业、村镇公共设施和公益事业等的建设活动。一般来讲，作为这些建设活动根基的正是《物权法》第151条所提到的“集体所有的土地作为建设用地”。调整对象从事本条例规定的调整事项时，就构成本条例的调整范围。

更进一步地，何为村庄？何为集镇？对于调整对象须要进一步具体化。《条例》第3条第1，2款分别规定：“本条例所称村庄，是指农村村民居住和从事各种生产的聚居点。”“本条例所称集镇，是指乡、民族乡人民政府所在地和经县级人民政府确认由集市发展而成的作为农村一

^① 中共中央、国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，中发〔2000〕11号。