

城市规划法规读本

孙施文 编

同济大学出版社

前 言

城市规划作为一门学科和一项社会实践,在本世纪中得到了全面的发展并发挥了重要作用,在我国的城市建设和发展的过程中起到了重要的引导和控制作用,甚至可以说,现在城市中绝大部分建设和发展都是规划作用的结果。从这样的意义上讲,城市规划在本质上是城市社会发展过程中的一项重要的社会建制,城市规划的基本意义在于它的实践性及其实践过程。在城市规划的实践过程中,涉及到许多方面,社会制度、政治体制、经济状况、历史文化、市民意识以及城市规划本身的思想、内容等都对城市规划的实践产生影响。面对这样一个多元的社会背景,无论是城市规划还是其他学科都还没有寻找到一个可以运用的比较完善的评价准则,而要将这种种要素统一起来并形成一个整体而发挥作用,也只有通过人类对城市社会发展的认识的不断积累、通过长期的社会实践而由一系列的社会协商建立起它们之间的相互协同关系,并运用一定的国家机器形成必要的法律和规章制度,以此来规范今后的社会行动。城市规划实践的整个过程,如果要得到有效的运作并发挥其自身的作用,就应当是在这样的法律和规章制度的框架之中运行。同时,城市规划在城市社会发展的过程中所担当的作用决定了它本身具有社会规范的意义,因此,经过一定程序建立的城市规划制度也是国家法规体系的一个重要的组成部分。由这样两部分构成了城市规划与社会法系之间的相互关系,对于从事于城市规划的工作者而言,我们更为关注于与城市规划直接相关的法律和规章。这些法规既是城市规划行为的依据,也是城市规划实施的保证,是城市规划实践的基础。

城市规划的教育是培养未来从事于城市规划研究和实践的工作者,因此,对城市规划法规的学习和认识也是其受教育阶段中的一项重要的、必不可少的内容之一。为了配合城市规划专业学生的城市规划法规的教学,特编选了本书作为教材。既然是作为一本读本,也就与各类的“大全”或“全书”等有所不同,我们并不期望包罗万象地收集各类有关的法规,而是有限度地从各种不同类型的法规中选择具有典型的法规。同时,从教学的目的出发,在各篇章之前对该类法规作一简要的陈述,以帮助学生理解。因此,本书选编的原则是根据我国城市规划的法规体系,针对城市规划工作开展的实际需要,选择现时有效的各类法律和规章作为教学的辅助性材料。在选编中,兼顾国家法规和地方法规的不同类型,兼顾以城市规划为主体的法规和与城市规划相关的法规,兼顾实质性法规和技术性法规,也就是说,尽量涉及到城市规划领域中现有的各种形式的法规,并尽量涵盖城市规划法规的各种类型,并在全书的最后阐述了城市规划文本这一比较特殊的法规文件的写作原则,为城市规划专业的学生提供一个比较完整的有关我国城市规划现行法规的基本框架,同时也可作为城市规划实际工作者的参考读物。

在本书的编选过程中得到赵民教授、周俭副教授的指点并提供有关资料,谨致谢意。

编者

1998年2月

内 容 提 要

本书收集了现行的与城市规划编制、管理、实施相关的法律和规章,对城市规划文本的写作原则进行了阐述,并建立了一个比较完整的我国城市规划法规的基本框架。

城市规划法规读本

孙施文 编

同济大学出版社出版

(上海市四平路 1239 号 邮编:200092)

新华书店上海发行所发行

青年报社印刷厂印刷

开本:787×1092 1/16 印张:21 字数:530 千字

1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—4000 定价:26.00 元

ISBN7-5608-1917-6/TU·262

目 录

前 言

第一章 城市规划法规概述	(1)
第二章 国家城市规划法	(7)
附 2-1 中华人民共和国城市规划法	(10)
附 2-2 《中华人民共和国城市规划法》解说	(14)
第三章 地方城市规划条例	(42)
附 3-1 上海市城市规划条例	(43)
附 3-2 北京市城市规划条例	(51)
第四章 有关城市规划编制的法规	(56)
附 4-1 城市规划编制办法	(57)
附 4-2 城市规划编制办法实施细则	(61)
附 4-3 历史文化名城保护规划编制要求	(71)
附 4-4 河南省城市规划编制办法实施暂行规定	(73)
附 4-5 福建省控制性详细规划编制办法	(87)
附 4-6 上海市详细规划编制暂行办法	(97)
第五章 有关城市规划实施的法规	(101)
附 5-1 建设项目选址规划管理办法	(102)
附 5-2 建设部关于统一印发建设项目选址意见书的通知	(104)
附 5-3 建设部关于统一实行建设用地规划许可证和建设工程规划许可证的通知	(105)
附 5-4 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例	(106)
附 5-5 城市国有土地使用权出让转让规划管理办法	(110)
附 5-6 北京市城市规划管理局规划管理审批程序和工作周期两个规章的实施办法	(112)
附 5-7 上海市城市规划管理技术规定	(119)
附 5-8 上海市管线工程规划管理办法	(145)
附 5-9 福州市城市规划管理暂行办法	(149)
附 5-10 城建监察规定	(156)
第六章 与城市规划相关的法规	(158)
附 6-1 中华人民共和国土地管理法	(159)
附 6-2 中华人民共和国土地管理法实施条例	(165)
附 6-3 中华人民共和国环境保护法	(169)
附 6-4 建设项目环境保护管理办法	(173)
附 6-5 上海市建设项目环境保护管理办法	(176)

附 6-6	中华人民共和国城市房地产管理法	(179)
附 6-7	城市房地产开发管理暂行办法	(185)
附 6-8	中华人民共和国文物保护法	(189)
附 6-9	中华人民共和国文物保护法实施细则	(193)
附 6-10	中华人民共和国水法	(198)
附 6-11	风景名胜区管理暂行条例	(203)
附 6-12	风景名胜区管理暂行条例实施办法	(205)
附 6-13	中华人民共和国城市绿化条例	(210)
附 6-14	中华人民共和国消防条例实施细则	(213)
附 6-15	城市消防规划建设管理规定	(219)
附 6-16	村庄和集镇规划建设管理条例	(222)
附 6-17	建设用地计划管理暂行办法	(226)
附 6-18	中华人民共和国行政诉讼法	(228)
附 6-19	行政复议条例	(235)
第七章	城市规划技术规范	(241)
附 7-1	城市用地分类与规划建设用地标准	(242)
附 7-2	城市居住区规划设计规范	(253)
附 7-3	城市道路交通规划设计规范	(279)
附 7-4	村镇规划标准	(295)
附 7-5	上海市建设工程交通设计及停车场(库)设置标准	(309)
第八章	城市规划文本的编制	(319)
附录	各章学习要点及阅读文献	(325)

第一章 城市规划法规概论

一、法规综论

法规是国家按照国家利益和社会意志制定和认可的,并以国家强制力执行的各类法律和作为法律规范各类规章的总称。城市规划法规是国家法规体系的一个组成部分,因此,对城市规划法规的认识就有必要从对国家法规体系的认识开始。本节主要从立法形式、法规的制定和法规的实施三部分对我国的法规作一简要的介绍。

1. 立法形式

我国法规的最主要渊源是立法。所谓立法就是国家机构用权威性的语言、正式的记录、事先规定应当普遍适用的规则,所以,以立法制定的规则又称为成文法。在我国不存在类似于英美法系中的案例法(case law)^①的原则。立法包涵了两层含义:从狭义上讲,立法是指宪法规定的国家立法机构所制定的普遍适用的规则,根据我国宪法,国家的立法机构是全国人民代表大会。从广义上理解,一切有权制定普遍性规则的机构所制定的具有普遍约束力的规则都是立法。这些有权制定普遍性规则的机构主要是指由国家立法机构依法授权制定相关法规的国家行政机关和地方立法机构,这些相关法规绝大部分是国家法律的深化和具体化以及与实施国家法律相关的法规,而且不能与国家法律相冲突。

从广义上理解,我国的立法形式包括:

- 1) 中华人民共和国宪法。宪法具有最高的法律效力,任何立法都不能违背国家宪法。
- 2) 法律。由全国人民代表大会制定,国家主席签字同意后公布,是特定范畴内的基本法。
- 3) 全国性行政法规。国家行政机关根据宪法和法律制定的普遍适用的规则,其中,国家最高行政机关——国务院制定的法规一般称条例、规定和办法,在行政法规中具有最高法律效力,但低于法律。国务院所属各部门根据法律和相应的行政管理工作的需要,经国务院批准,可以制定和发布规定、办法和实施细则,在全国范围内具有普遍的约束力。
- 4) 地方性法规。各省、直辖市和自治区以及省、自治区人民政府所在城市或由全国人民代表大会授权的特定城市的人民代表大会所制定的在其行政区范围内普遍适用的规则,其体制一般模仿国家法律,但不能与国家宪法、法律和法规相冲突,在所辖行政区内具有法律效力,低于国家法律,高于地方行政规章。
- 5) 地方行政规章。由省、市、自治区及省、自治区人民政府所在地或由国务院指定城市的行政机关依据法律、法规制定的在本行政区范围内执行的基本规则,其法律效力低于地方

^① 案例法是指法院的判决构成先例,本法院和下级法院以后遇到同样案件,必须按照先例判决。先例代表一个法律规则。这个法律规则不是立法机构制定的,而是法院在判决中产生的,所以称为案例法或判例法,相对于立法机构制定的法规(成文法)又称为不成文法或法官制造法。

性法规,但高于下属地方政府的法令。

2. 法规的制定

法规的制定都遵循一定的立法程序,也就是国家立法机构在制定、修改或废止相关法规的活动中必须遵循相应的法律步骤和方法,这些步骤和方法都是根据特定类型法规的具体效力而确定的。

宪法和法律的制定所必须遵循的立法程序由国家宪法和全国人民代表大会组织法中具体规定。这一程序基本可以分为四个阶段:

1) 法律草案的提出:指具有立法提案权的国家机关、组织或个人按照法定程序向有关立法机构提出有关制定、修改或废止法律的提案。立法提案权是一项专门的权利,根据国家法律的规定而赋予特定的机关、组织和个人。

2) 法律草案的审议:在立法过程中,根据国家权力的分配而由相应机构对立法提案运用审议权,以决定是否列入议事日程,是否需要进行修改。对于向全国人大提出的立法草案,由全国人大主席团决定;向全国人大常委会提出的,由委员长会议决定。对于法律草案的内容进行审议,则由全国人大的法律委员会会同有关专门委员会负责。

3) 法律草案的通过:经过审议后的法律草案提交全国人民代表大会或其常务委员会进行表决,如果获得法定人数的同意,即为通过。表决方式可以是举手表决或无记名投票等,需由全国人大及其常委会决定。一般法律草案按普通程序表决,以全体代表或全体委员的过半数同意为通过;宪法的修改则按特别程序,以全体代表的 2/3 多数同意为通过。

4) 法律的公布:通过后的法律以国家主席令的方式公布。

国家行政法规的制定、修改或废止所应当遵循的法定步骤和方法,根据国务院批准颁布的《行政法规制定程序暂行条例》执行。这一程序可分为四个阶段:

1) 编制规划:由国务院各有关部门按五年规划和年度计划提出建议,经国务院法制局综合平衡,拟定草案,报国务院批准,指导各部门的法规制定。

2) 法规草案的制定:列入规划需要制定的法规,由有关部门负责起草。一些重要的法规或是跨部门的法规,则需组成各有关部门参加的起草小组,由国务院法制局或主要部门负责。

3) 法规草案的审定:完成法规草案的起草工作后,由起草部门的主要负责人签署,送国务院审批。国务院法制局审查后,写出审查结果的报告,再经国务院常务会议或总理审批,决定是否通过或批准。

4) 行政法规的发布:由总理签署国务院令,或者经国务院批准,由有关部门发布。

部门行政法规、地方性法规和地方行政规章的制定程序,由各相应的行政部门、地方立法机构和地方行政机构规定具体的工作程序和方法,国家尚无统一的规定,一般都参照国家行政法规的制定程序进行。

3. 法规的实施

法规的实施,也就是国家法规在社会生活中的具体运用和实现,任何法规只有当它在实际生活得到贯彻和执行,法规的调节社会关系的作用才能得以发挥,即法规才能真正起到社会行为的引导和控制作用。

法规的实施包括两部分,即法规的遵守和法规的适用。

1) 法规的遵守是指社会中的各类组织和公民以法规来规范自己的活动和行为。依据各类法规的效力而要求一定范围内的组织和个人予以遵守,并以此来规范自己的行为,从而保证社会发展的有序进行,同时也是以此保护自身利益不受侵害的有用工具。

2) 法规的适用是指国家机构对相关的社会活动进行检查和监督,适用法规来解决具体问题,并对违法行为执行处罚。依据法规的性质,法规的适用包含了两部分的内容,司法部门的司法行为和行政部门的执法行为。

法规的遵守是法规适用的前提,只有法规得到全社会自觉遵守,法规才能成为影响社会秩序的规范;另一方面,法规的遵守又是以法规的适用为其保证的,只有法规得到全面的贯彻执行并有国家制度予以监督和对违法行为进行制裁,法规才能得到更好的遵守。

二、城市规划法规的发展历程

从世界范围来看,现代意义上的城市规划法规始于英国 1909 年的《住房、城镇规划等法》(Housing, Town Planning etc. Act),尽管有关城市规划中的一系列法规,如建筑法规、卫生法规等均已延续了若干世纪,有的甚至存在了一二千年(期间自然是在不断地修订),但作为体系化的城市规划法规应当说是自本世纪初才真正开始形成。随着当代城市发展和建设的不断推进,现代城市规划学科和实践的发展,城市规划法规也在不断地更新和完善,初步形成了以英国为代表的以国家城市规划法为核心的城市规划法规体系和以美国为代表的以地方区划法为主要内容的城市规划法规体系,而在许多其他国家则以两者的混合作为基本特征,如法国、加拿大等。

我国的法律制度在历史上并不健全,相关城市建设的有关法规条文散见于各个时期的律例之中。进入近代社会之后,在学习西方社会经济制度的基础上,同时也引进了城市规划制度,一些大中城市编制了城市发展规划,在政府机构的组织中也设置了主管城市规划的部门,但在整体上基本是将城市规划作为一项行政制度而予以建设的,因此,在相当长的时期内主要是通过一些行政法规来保证城市建设的开展。至 1947 年,制订了现代历史上的第一部城市规划法——《都市计划法》。该法沿用了西方国家城市规划的基本理念,按照西方国家制度中的有关内容对现代城市规划的内容等作了基本的界定。

新中国成立初期,国家政体的全面转变使城市规划的立法基本上处于空白。为了适应当时国民经济恢复和大规模经济建设开展的需要,并与国家制度和相应的组织方式相配合,中央政府制定了一系列的行政法规来保证建设活动的顺利进行。1951 年由国家政务院财经委员会发布了《基本建设工作程序暂行办法》,并于 1952 年修订为《基本建设工作暂行办法》,使之成为一部比较全面的、纲领性的建设管理法规,并在此后的 30 多年中起到了重要的行政管理依据的作用。在此基础上,尤其是在 1956 年国务院发布《关于加强新工业区和工业城市几个问题的决定》之后,当时的国家建设工程部和各省、市、自治区和各大城市都制订了一系列以城市建设和建筑工程管理为主要内容的有关建设程序、设计、标准定额等的行政法规。在 50 年代初期“一边倒”学苏联的过程中,也已引入了现代城市规划的一些思想、方法和体制,但由于思想上的某些偏差和对城市规划作用的错误理解,50 年代末和 60 年代初,城市规划受到了严重的冲击,因此,独立的城市规划制度及其法规体系一直未

得到全面的建设,而是零散地依附于其他相关内容的管理程序和行政法规中。文化大革命开始后,城市规划又随着这些管理制度以及相应法规的被破坏而遭到了全面的放弃。直至1972年,国务院批转了国家计委、建委和财政部的《关于加强基本建设管理的几项意见》,重新肯定了以前有关建设程序、设计等的管理之后,城市规划工作才在一些城市中得到一定程度上的恢复。

粉碎“四人帮”、文化大革命结束后,城市规划的恢复、建设和发展,也是从基本建设程序整顿开始起步的。在缺少宏观制度建设的基础上,从当时建设工作的实际需要,通过恢复50年代建立的相关制度和规章,逐步恢复城市规划工作。1978年中共中央召开第三次全国城市工作会议并发布《关于加强城市建设工作的意见》的文件,要求加强城市规划工作和对城市建设进行规划管理。根据会议精神,原国家建委开始着手国家《城市规划法》的起草工作。1980年,国家建委召开了全国城市规划工作会议,对新时期城市规划工作进行全面总结和部署,并讨论了建委起草的《城市规划法》。国务院批转该次会议的《全国城市规划工作会议纪要》的通知中指出:“为了彻底改变多年来形成的只有人治,没有法制的局面,国家有必要制定专门的法律,来保证城市规划稳定地、连续地、有效地实施”,并要求根据会议提出的意见尽快修改《城市规划法》草案,报请国家批准。经过广泛征求意见,多次论证和修改,1982年底形成了《城市规划法》送审稿,由原城乡建设环境部报送国务院。鉴于当时城市各项改革工作刚刚起步,一些重要的社会经济关系和管理体制有待通过实践进一步理顺,国务院决定先以行政法规的形式付诸实施,并于1984年1月5日颁布了《城市规划条例》,自公布之日起施行。在此期间和以后的一段时期中,原国家建委和城乡建设环境部发布了一系列有关城市规划编制办法和有关城市建设规划管理的行政法规,各省、市、自治区根据这些行政法规制订了一些地方性法规和地方行政规定,对城市规划的编制和实施提供了法规和行政保障。

1986年第六届全国人民代表大会第四次会议期间,全国人大代表又提出尽快制定《城市规划法》的议案和建议,得到了全国人大和国务院的重视,并将《城市规划法》的制定纳入到全国人大常委会和国务院的立法工作计划。国家建设部在深入调查研究和收集国外有关资料的基础上,广泛征求各方面的意见,并组织有关部门和专家反复论证,经过多次修改、完善,于1987年完成送审稿并报国务院。经过国务院法制局的认真审查和协调,1989年10月国务院常务会议讨论并通过了《城市规划法》的送审稿,报全国人大常委会。1989年12月26日,第七届全国人大常委会第十次会议通过了《城市规划法》,国家主席签署并公布《城市规划法》,自1990年4月1日起施行,国务院发布的《城市规划条例》同时废止。至此,国家《城市规划法》终于确立了作为国家法律的地位。

在国家《城市规划法》公布实施之后,国家建设部和各省、市、自治区立法机构和行政机关对既有的行政法规和地方性法规都进行了检讨、修订和完善。在此期间,国家建设部制定或修订了有关城市规划编制、城市建设规划管理、国有土地使用权转让规划管理、规划设计收费标准等方面的行政法规;各省、市、自治区立法机构根据国家《城市规划法》及相关的法律和法规制定了地方性的城市规划法规,修正完善了各类既有的法规;地方行政机关也依此制定或修订了相应的地方行政法规。由中国城市规划设计研究院牵头负责编制城市规划技术规范强化了城市规划内部的技术管理。同时由其他部门负责编制了大量与城市规划和城市建设及管理相关的法律和法规,这些法律和法规与城市规划的法律和法规相互匹配,在内

容上和组织机构上充实了城市规划法律和法规,至此,城市规划法规体系的基本框架得到初步的确立。

三、城市规划法规的基本内容

我国有关城市规划的法规在近十年时间内有了极大的发展,但很显然还存在着许多问题和空缺,使城市规划在城市的建设和发展过程中发挥充分的作用还具有相当的困难,其表现为城市规划法规尚缺乏完整的体系性,城市规划中的许多内容和行为还都缺乏必要的法律规范,法律和法规条文的可操作性较差,缺少对程序法的重视而难以规范规划编制和管理的过程,同时,在现行的法律和法规之间、在城市规划法规和其他领域的法规之间还存在着不配套、相互衔接不够等状况。因此,在今后的一段相当长的时间内,规划立法仍将是一项重要的工作。

根据建设部 1991 年 11 月发布的《建设法律体系规划方案》,城市规划法规体系要在国家《城市规划法》的基础上,制定《城市规划实施条例》的国家行政法规和 8 项部门规章:《城市规划编制办法》、《建设项目选址规划管理办法》(以上为已发布的规章)、《城市勘察测绘管理办法》、《城市规划设计管理办法》、《城镇体系规划编制办法》、《县域规划编制办法》、《建制镇建设管理办法》、《文化名城保护规划与管理办法》。此外与城市规划直接相关的法律与法规还包括:《市政公用事业法》及其配套的 11 项行政法规和 39 项部门规章、《村镇建设法》及其配套的 1 项行政法规和 6 项部门规章、《风景名胜区法》及其配套的 4 项部门规章、《工程设计法》和《建筑业法》及其配套的 13 项行政法规和 69 项部门规章、《城市房地产法》和《住宅法》及其配套的 12 项行政法规和 24 项部门规章。根据建设部的该项规划方案的要求,到 2000 年实现该方案中的主要项目,从而基本实现建设事业的法制化。

根据我们对城市规划法规的理解和认识,城市规划法规体系应当包括如下部分(图 1):

1. 国家城市规划法:国家法律,主要调节城市规划与社会经济及城市建设和发展过程中的各项关系。确立城市规划法规与其他法律法规之间的相互关系;建立城市规划合法性的基本程序和框架,确定对违法行为的处置量度及执行主体;确立政府行政部门执行城市规划的职权范围及相应的社会机制。

2. 国家城市规划实施行政法规:主要是根据国家城市规划法建立国家整体的城市规划编制和实施的行政组织机制及相应的行政措施。其中应当包括国家和地方政府的各级城市规划行政主管部门的职责、权力和义务,中央和地方各类行政部门之间的相互关系以及在城市规划实施过程中的相互分工和协作,同时还应包括制定城市规划文本和执行城市规划实施管理的基本程序和主要原则,明确政府城市规划管理部门的操作过程与社会运作机制的互动关系。

3. 地方城市规划法规:由地方立法部门根据国家城市规划法和相关的法律法规,结合地方社会、政治、经济、文化等方面的具体情况,确立地方城市规划制度的基本框架,划分地方立法、行政、司法等部门之间的分工和相互协作,确定地方城市规划行政管理部门的基本组织和相应的职责权限,明确当地城市规划编制、实施的程序和原则,建立城市规划法规与各地方法规之间的相互协同关系,对违法行为处置的主体和相应的量刑原则等。

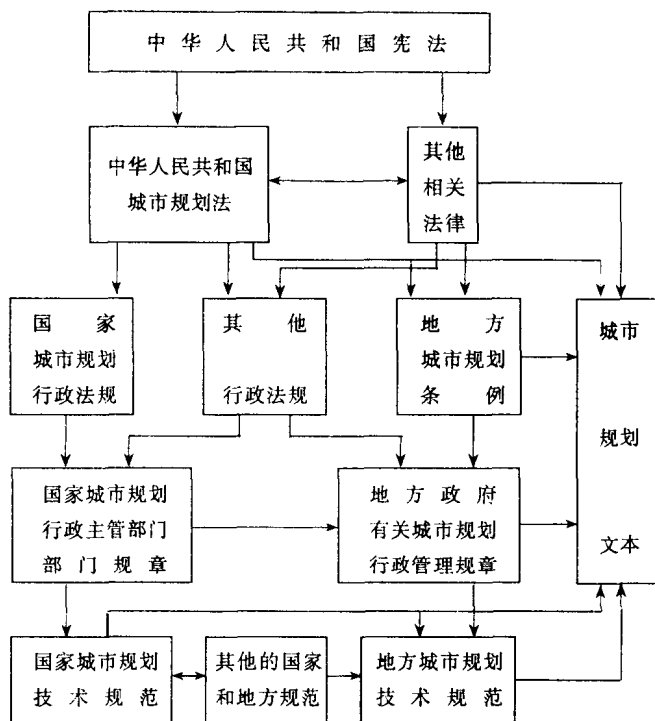


图1 城市规划法规体系图解

4. 部门规章:包括国家和地方城市规划行政主管部门制定的有关保证城市规划顺利开展的规章制度。该类法规应当能够涵盖城市规划过程中所涉及的城市规划部门内部以及城市规划部门与社会各部门和个人与城市规划直接相关的所有行为,确立这些行为合法化的途径、界限、组织机制和相应的基本原则,对违法行为进行处置的程序和量刑标准等;同时也应当包括城市规划编制和城市规划实施的依据、决策途径和相应的行政管理措施。

5. 相关的法律法规:城市规划与城市建设和发展过程中的所有行为直接相关,因此,城市规划既受到规范这些行为的法律法规的制约,同时也对这些行为进行规范。与城市规划相关的法律法规主要有:关于行政管理、土地管理、环境管理、房地产管理、绿化管理、文物和风景名胜区管理等方面。这些法规的主要内容和相应的组织机制应当体现在城市规划的法律法规之中,同时,在这些法律法规中也应当体现城市规划的原则、组织和管理的程序等内容。

6. 城市规划专业技术规范:是城市规划行为合法化的一项重要标准,它所规范的主要是城市规划内部的技术行为,它的内容应当能够涵盖城市规划过程中的所有的一般化的技术性行为,也就是在城市规划编制和实施过程中具有普遍规律性的技术依据。技术规范同样包括国家和地方两个层次,地方性的技术规范可以与国家性的技术规范重叠并作出相应的修正。

7. 城市规划文本:城市规划经法律程序的审批之后具有法律效力,因此城市规划文本同样具有法律法规的特征。城市规划文本是根据国家和地方的各项法律法规,运用城市规划的技术操作,对特定地域范围内的城市建设和发展内容进行具体规定的法定文件。城市规划文本应当包括两部分的内容,即文字性的文本和对文字文本进行说明或具体化的图纸。

第二章 国家城市规划法

国家城市规划法是为了确定城市规划在社会发展过程中的作用、地位以及与城市规划有关的法律规章在社会法系中与其他法规的相互关系而制定的。因此其主要内容应当是界定城市规划的内容、确立城市规划体系的内外框架及其作用范围和作用方式、确定城市规划行为合法性的法律程序和相应原则。

城市规划法隶属于社会法系的经济法^①范畴。城市规划法主要调整的是在城市地域范围内(以及根据法定规划所确定的城市规划区范围内)进行的各项建设活动过程中所发生的各种社会经济关系。同时由于其本身的特点,尤其是规划编制和实施的大部分工作又由政府组织和承担,因此规划法中又有较多的内容涉及到对政府行为的规范,由此而构成了行政法系^②的一个重要组成部分。

国家城市规划法一般应包括六部分:对城市规划主体的确认,即规定城市规划的内容、作用范围、权利与义务;建立城市规划体系的基本结构,即规定城市规划过程中的组织结构;规定法定城市规划文本确立的程序;规定城市规划实施的组织方式及相应的工作程序;确定城市规划实施过程中具有原则性和指导性的可运用方法;规定城市规划过程中的法律权限和责任。国家城市规划法在整体上应当是实体法与程序法^③的综合,以此确认城市规划行为在社会行为过程机制中的合法性的界限及其在社会整体关系中的地位。

1989年12月26日由中华人民共和国第七届全国人民代表大会第十次会议通过的《中华人民共和国城市规划法》是我国第一部国家城市规划法。该法自1990年4月1日起开始执行。该法共六章,四十六条。

第一章,总则。明确了制定城市规划法的目的和适用范围,确定了城市 and 城市规划区的定义、国家的城市发展方针、城市规划的基本原则和城市规划管理体制。

第二章,城市规划的制定。确定了城市规划编制的组织原则和城市规划编制应当遵循的基本原则,规定了城市规划编制的不同阶段以及不同阶段规划的主要内容,确定了不同阶段城市规划的审批机构和相应程序以及调整和变更的原则与审批程序。

① 经济法调整国民经济管理和社会组织在经济活动中所发生的经济关系的法律和规范的总称。有相当一部分中外法学家认为,经济法是法律体系中的一个基础部门。在不同的国家中,根据其调整范围的大小,可分为广义经济法和狭义经济法。前者指调整国家机关、各种社会组织相互之间以及它们与公民之间,在物质资料的社会生产和再生产过程中,以及与之相应的交换、分配、消费过程中所发生的经济关系的全部法律规范。后者指国家直接干预、管理国民经济以及经济组织进行经济活动的法律规范。

② 行政法是规定国家各个方面行政管理的行政法规的总称,是国家行政机关工作的法律依据,也是人们在有关活动中所必须遵循的准则。行政法规范调整国家行政机关实现国家行政管理活动中所发生的社会关系,这种关系发生在:两个或两个以上国家行政机关之间;国家行政机关和企事业单位、社会团体之间;国家行政机关和个别公民之间。行政法规与宪法、民法或刑法不同,没有一部独立完整的自成体系的法典,而是散见于各种形式的法律和法规中。

③ 实体法与程序法是按照法律的内容所作的分类。凡规定法律关系主体之间权利、义务本体的法律为实体法,如行政法、民法、刑法、婚姻法等。凡规定实现实体法有关诉讼手续的法律为程序法,又称诉讼法,如民事诉讼法、刑事诉讼法等。在审判实践中,既适用实体法,又适用程序法,审判实践是实体法和程序法的综合运用,法律审判的基础和依据是实体法,但法律审判展开的过程所依据的是程序法。

第三章,城市新区开发和旧区改建。确定了新区开发和旧区改建的基本原则。

第四章,城市规划的实施。确定了实施城市规划的基本原则和保证城市规划实施的基本手段及工作程序,并确立了规划监督检查的职责。

第五章,法律责任。界定了违反城市规划法的一般范畴及相应的法律责任,确立了规划执法的基本手段和相应的法律程序和责任。

第六章,附则。规定了城市规划法的延伸范围、配套法规的制定权限和城市规划法的时效。

根据城市规划法的精神,国家城市规划行政主管部门针对城市规划法的主要内容以及为实施这些内容而需要确定的主要政策框架,通过各种途径予以阐述。迄今为止,建设部在国家城市规划法颁布实行时对国家城市规划法所作的解说,是这种阐述的主要内容。因此,这份解说更具有操作意义上的政策指导作用,其中也对城市规划的内容和过程作了进一步的深化。

中华人民共和国建设部《〈中华人民共和国城市规划法〉解说》共分七部分,六十条:

第一部分明确了《城市规划法》是涉及城市建设和发展全局的一部基本法。全面阐述了城市发展及其社会经济作用、城市规划的任务,城市规划法的目的、指导思想和立法背景,城市规划法的基本框架,城市规划法规体系和与相关法律法规的衔接与协调关系。

第二部分解释《城市规划法》总则。详细阐述了城市规划法的适用范围,城市规划、建设和发展的基本方针,城市规划与国民经济和社会发展计划以及城市总体规划与国土规划、区域规划的相互关系,城市规划科技水平的提高,城市规划的管理体制以及公民在城市规划过程中的义务与权利。

第三部分是有关城市规划制定的解说。阐述了城市规划编制的组织领导,编制城市规划应当遵循的主要原则,城市规划编制应当具备的基础资料,编制城市规划的阶段划分及各阶段规划的主要内容及相关文件的组成,城市规划审批、调整和修改的原则和程序。

第四部分是对新区开发和旧区改建有关内容的解释。阐述了新区开发和旧区改建的含义,组织新区开发和旧区改建的基本方针和主要原则,以及城市各项建设合理布局的基本要求。

第五部分是有关城市规划的实施的解说。阐述了城市规划批准后予以公布的必要性,实施城市规划的基本原则,城市各项建设的含义,城市规划实施管理过程中“一书两证”(建设项目选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证)的主要内容和审批程序,对相关的建设活动内容进行了规定,并阐述了城市规划实施监督检查及建设工程竣工验收的基本内容及相应的保证手段。

第六部分对规划法中的法律责任进行解说。详细阐述了违法建设行为的行政责任、刑事责任和对各类违法建设行为处罚的方式及执行程序,行政复议工作的运用和城市规划部门工作人员的法律责任。

第七部分解说了《城市规划法》附则。阐述了未设建制镇的工矿居民点的基本特点和参照执行规划法的必要性以及《城市规划法》配套法规的制定的职责划分等。

作为国家城市规划的行政主管部门,除了需要在规划法颁布时通过对规划法的解说而来阐述国家的政策,更需要根据社会、经济、政治和国家政策的变化,来对城市规划的编制和实施提供必要的政策导引。这种政策导引应当是一项具有法规性的经常性工作,能够具体

而实际地将国家的政策方针等转化为对城市规划实践的指导,保证全国的规划体制能与社会经济等各方面的政策相协调,使城市规划发挥其在社会发展中的作用。

与本章有关的法参见附 2-1、附 2-2。

附 2-1^①

中华人民共和国城市规划法

(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)

第一章 总 则

第一条 为了确定城市的规模和发展方向,实现城市的经济和社会发展目标,合理地制定城市规划和进行城市建设,适应社会主义现代化建设的需要,制定本法。

第二条 制定和实施城市规划,在城市规划区内进行建设,必须遵守本法。

第三条 本法所称城市,是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。

本法所称城市规划区,是指城市市区、近郊区以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。城市规划区的具体范围,由城市人民政府在编制的城市总体规划中划定。

第四条 国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针,促进生产力和人口的合理布局。

大城市是指市区和近郊区非农业人口五十万以上的城市。

中等城市是指市区和近郊区非农业人口二十万以上、不满五十万的城市。

小城市是指市区和近郊区非农业人口不满二十万的城市。

第五条 城市规划必须符合我国国情,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。

第六条 城市规划的编制应当依据国民经济和社会发展规划以及当地的自然环境、资源条件、历史情况、现状特点、统筹兼顾、综合部署。

城市规划确定的城市基础设施建设项目,应当按照国家基本建设程序的规定纳入国民经济和社会发展规划,按计划分步实施。

第七条 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。

第八条 国家鼓励城市规划科学技术研究,推广先进技术,提高城市规划科学技术水平。

第九条 国务院城市规划行政主管部门主管全国的城市规划工作。县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门主管本行政区域内的城市规划工作。

第十条 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。

第二章 城市规划的制定

第十一条 国务院城市规划行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府应当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。

第十二条 城市人民政府负责组织编制城市规划。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。

^① 为了体现城市规划法规的严肃性,本书中各附录编入的法律、规章的体例、版式均采用原稿。

第十三条 编制城市规划必须从实际出发,科学预测城市长远发展的需要,应当使城市的发展规模、各项建设标准、定额指标、开发程序同国家和地方的经济技术发展水平相适应。

第十四条 编制城市规划应当注意保护和改善城市生态环境,防止污染和其他公害,加强城市绿化建设和市容环境卫生建设,保护文化遗产、城市传统风貌、地方特色和自然景观。

编制民族自治地方的城市规划,应当注意保持民族传统和地方特色。

第十五条 编制城市规划应当贯彻有利生产、方便生活、促进流通、繁荣经济、促进科学技术文化教育事业的的原则。

编制城市规划应当符合城市防火、防爆、抗震、防洪、防泥石流和治安、交通管理、人民防空建设等要求;在可能发生强烈地震和严重洪水灾害的地区,必须在规划中采取相应的抗震、防洪措施。

第十六条 编制城市规划应当贯彻合理用地、节约用地的原则。

第十七条 编制城市规划应当具备勘察、测量及其他必要的基础资料。

第十八条 编制城市规划一般分总体规划和详细规划两个阶段进行。大城市、中等城市为了进一步控制和确定不同地段的土地用途、范围和容量,协调各项基础设施和公共设施的建设,在总体规划基础上,可以编制分区规划。

第十九条 城市总体规划应当包括: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。

设市城市和县级人民政府所在地镇的总体规划,应当包括市或者县的行政区域的城镇体系规划。

第二十条 城市详细规划应当在城市总体规划或者分区规划的基础上,对城市近期建设区域内各项建设作出具体规划。

城市详细规划应当包括: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。

第二十一条 城市规划实行分级审批。

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、城市人口在一百万以上的城市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。

本条第二款和第三款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,其中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。

前款规定以外的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者其常务委员会审查同意。

城市分区规划由城市人民政府审批。

城市详细规划由城市人民政府审批;编制分区规划和城市的详细规划,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。

第二十二条 城市人民政府可以根据本市经济社会发展需要,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其常务委员会审查同意后报原批准机关审批。

第三章 城市新区开发和旧区改建

第二十三条 城市新区开发和旧区改建必须坚持统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设的原则。各项建设工程的选址、定点,不得妨碍城市的发展,危害城市的安全,污染和破坏城市环境,影响城市各项功能的协调。

第二十四条 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。