

建设法学

JIANSHE FAXUE

隋卫东 王淑华 李军 主编

CHENGXIANGGUIHUAF

城乡规划法

山东大学出版社

城 乡 规 划 法

主 编 隋卫东 王淑华 李 军
副主编 李祥金 马凤玲 王 倩
赵凤梅

山 东 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

城乡规划法/隋卫东,王淑华,李军主编. — 济南:
山东大学出版社, 2009. 8
ISBN 978-7-5607-3916-8

- I. 城…
- II. ①隋…②王…③李…
- III. 城市规划法—研究—中国
- IV. D922. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 143549 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

济南景升印业有限公司印刷

787×980 毫米 1/32 22 印张 407 千字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—3100 册

定价:39.50 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

前 言

《中华人民共和国城乡规划法》的颁布与实施(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,自2008年1月1日起施行)改变了我国长期以来城乡规划中城市规划与乡村规划截然区分的二元体制,使城乡规划走上了统一的法制轨道。但是,要使城乡规划法得以全面正确地贯彻实施仅有法律的文本是不够的,需要方方面面的努力。其中,对法律文本的解读就是很重要的一个方面。然而遍寻书架,却很少能找到关于城乡规划法的教材。我们不仅在教学中缺少蓝本,也常常接到有关部门、企事业单位和个人对于城乡规划法问题的咨询,深感有必要编写一部系统的城乡规划法教材,以满足自身教学和社会的需要。

山东建筑大学的法学专业除了对学生进行系统的传统法学教育之外,还依托学校的优势学科和建筑背景,积极探索、创建富有特色的建设法学教育,凝炼形成了建设法学课程群,城乡规划法就是该课程群的规划课程之一。为此,山东建筑大学法政学院和山东建筑大学建设法学研究中心,组织富有经验的教师和骨干研究人员编写了这部教材。

我们在本书的编写过程中,一是强调基础性。任何学科都应有自己的理论基础,本书基于构建学科体系的需要,从城乡规划法基础理论的角度,对城乡规划法中带有基础性的问题进行了深入论证,涉及城乡规划的基本范畴、基本特点和基本内涵等,对于城乡规划法的应用与研究具有奠基性的作用。二是重视实践性。本书所研究与阐述的许多问题都是立法和司法实践中所面临的重要而紧迫的现实问题,具有极强的实践性,因此重视了对应用问题的编写。三是注重系统性。从第一编对城乡规划、城乡规划法和城乡规划管



理的阐释,到第二编对城乡规划制定制度的解析,再到第三编城乡规划实施与修改制度的解读,最后到第四编城乡规划保障与救济制度的分析,形成了完整的理论体系和架构。

全书共分四编十二章,具体分工如下:隋卫东(第一章);赵凤梅、张英豪(第二章);王翠敏、袁中华(第三章);李军(第四章);巨虹、董蕾红(第五章);王淑华(第六章、第七章);吴小帅、王翠敏(第八章);王倩(第九章);马凤玲(第十章);杨蕾、朱宝丽(第十一章);李祥金、马聪、杨蕾、霍连台、王倩(第十二章)。

限于水平和资料较少的原因,我们对许多问题未能深入展开论述,另外,书中错讹之处在所难免,恳望读者诸君不吝赐正!

山东建筑大学建设法学研究中心
2009年7月22日

目 录

第一编 总 论

第一章 城乡规划概述	(3)
第一节 城乡规划的概念和特征	(4)
第二节 我国城乡规划的体系	(6)
第三节 我国城乡规划的指导思想及基本原则	(17)
第四节 我国城乡规划的地位及作用	(20)
第二章 城乡规划法概述	(24)
第一节 城乡规划法的概念及法律属性	(24)
第二节 我国城乡规划法制建设的基本历程	(29)
第三节 我国城乡规划法律体系	(36)
第四节 国外城乡规划法律制度概述	(41)
第三章 城乡规划管理概述	(58)
第一节 城乡规划管理的原理和原则	(58)
第二节 城乡规划管理活动的构成要素	(66)
第三节 城乡规划管理的职能	(76)
第五节 城乡规划管理的方法	(78)

第二编 城乡规划制定制度

第四章 城乡规划制定制度概述	(83)
第一节 城乡规划的制定体系	(83)
第二节 城乡规划制定的依据	(86)



第三节	城乡规划制定主体概述	(93)
第四节	城乡规划制定程序概述	(105)
第五节	城乡规划成果表现形式及实施期限	(118)
第五章	城乡规划分支体系的制定	(123)
第一节	全国、省域城镇体系规划的制定	(123)
第二节	城市、镇规划的制定	(127)
第三节	乡、村庄规划的制定	(137)
第四节	风景名胜区规划的制定	(150)
第五节	历史文化名城、名镇、名村保护规划的制定	(173)
第六节	其他特殊规划的制定	(178)

第三编 城乡规划的实施与修改制度

第六章	城乡规划实施制度概述	(191)
第一节	城乡规划实施的概念和依据	(191)
第二节	城乡规划实施的原则和要求	(196)
第三节	城乡规划的实施管理概述	(200)
第七章	城乡规划审查及许可制度	(204)
第一节	城乡规划审查许可制度概述	(204)
第二节	城镇规划审查许可制度	(208)
第三节	乡村规划审查许可制度	(221)
第八章	城乡规划修改制度	(224)
第一节	城乡规划实施的定期评估制度	(225)
第二节	城乡规划修改的程序	(227)

第四编 城乡规划保障与救济制度

第九章	城乡规划保障制度概述	(233)
第一节	城乡规划保障的概念	(233)
第二节	城乡规划保障的方式	(237)
第十章	城乡规划监督检查制度	(243)
第一节	城乡规划监督检查制度概述	(244)
第二节	城乡规划的行政监督	(247)
第三节	城乡规划的立法监督	(251)
第四节	城乡规划的公众监督	(254)
第五节	城乡规划主管部门执行行政监督检查的具体措施	(258)

第六节	城乡规划主管部门对行政监督检查结果的法定处理措施·····	(262)
第七节	城乡规划效能监察制度·····	(275)
第八节	城乡规划督察员制度·····	(284)
第十一章	城乡规划的行政保障·····	(289)
第一节	城乡规划行政保障概述·····	(289)
第二节	城乡规划行政法律责任制度·····	(293)
第十二章	城乡规划的法律救济·····	(308)
第一节	城乡规划法律救济概述·····	(308)
第二节	城乡规划行政救济·····	(312)
第三节	城乡规划国家补偿、赔偿与责任制度·····	(316)
第四节	其他城乡规划法律救济制度·····	(322)
附 录	中华人民共和国城乡规划法·····	(330)
参考文献	·····	(341)

第一编 总论

第一章

城乡规划概述

内容提要:

本章主要讲述城乡规划的有关问题,包括城乡规划的概念和特征,我国城乡规划的范围和体系,我国城乡规划的指导思想、基本原则以及我国城乡规划的地位和作用。通过本章的学习,应当能够对城乡规划的概念和本质属性有一个基本的了解,重点掌握城乡规划的范围和体系、我国城乡规划的指导思想 and 基本原则。

城乡建设和发展是一项庞大的系统工程,而城乡规划是政府指导和调控城乡建设和发展的基本手段之一,也是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。城乡建设和发展,就必须确定城市、镇、乡和村庄的规模、性质、发展方向以及布局。只有这样,才能健康、有序地发展,这就是城乡规划要解决的问题。因此,城乡规划是城乡建设和管理的基本依据,是保证土地合理利用和开发的基础,是综合发挥经济效益、社会效益和环境效益的前提,是实现经济和社会发展目标的重要手段。国内外的实践证明,要把城市和乡村建设好、管理好,首先必须规划好。在城乡建设和发展进程中,城乡规划处于重要的“龙头”地位。



第一节 城乡规划的概念和特征

一、城乡规划的概念

城乡,包括了城市、村庄、集镇三个层面。其中,城市是历史上形成的、具有一定规模的非农业人口聚居的地域单元,它是国家或者地区的政治、经济、文化中心,包括国家按行政建制设立的直辖市、市、建制镇;村庄是指农村村民居住和从事各种生产的聚居点;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形成的作为农村一定区域经济文化和服务生活服务中心的非建制镇。

如何认识和定义城乡规划?城乡规划可以简单地理解为对城市和乡村的规划,但这样的理解过于笼统,是一种很模糊的认识。城乡是一个社会综合体,是经济实体、政治社会实体、科学文化实体和自然实体的有机统一。把握城乡规划的定義至少应当明确以下几点:①城乡规划的對象是城乡的土地利用和空间布局。②城乡规划应该是为实现一定经济社会发展目标而进行各项建设活动的安排与部署。③城乡规划是一种综合性的专门活动。因此,所谓城乡规划,是指为了实现一定时期内城市、村庄和集镇的经济和社会发展目标,确定城市、村庄、集镇的性质、规模和发展方向,合理利用城乡土地,协调城乡空间布局 and 各项建设的综合部署和具体安排。

二、城乡规划的性质

城乡规划是各级政府统筹安排城乡发展建设空间布局,保护生态和自然环境,合理利用自然资源,维护社会公正和公平的重要依据,具有公共政策的属性。建设部《城市规划编制办法》第3条指出:“城市规划是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一。”城乡规划是一种任何经济体制都采用的政府规划,是我国唯一一种由专门的法律授权的政府规划。城乡规划实质上是为了公共利益而对个体权利的某些限制,本质上是一种警察权力的行使,其实施者是城乡的政府,因此,规划属于政府行为,但它不单单对某一具体的事项或者具体的相对人行使权力,规划是一种行政立法行为,是抽象行政行为而不是具体行政行为。城乡规划的实施则是具体行政行为。

(一)城乡规划是自然科学和社会科学融合的学科,是科学性与艺术性完美结合的统一体

经过 100 多年的理论与实践,城乡规划已经发展成为一门跨越自然科学和社会科学的独立学科,有自身的理论和研究方法,但它同时又表现为一门空间艺术,是塑造城市形象、体现城市特色的重要手段。它不仅要求规划设计师具有扎实的理论基础、综合的分析能力、先进的规划技术以及好的表现手法,而且还需要有深厚的文化艺术素养、崇高的审美情趣和与时俱进的发展史观。

(二)城乡规划是政府管理城市的行政和法律手段

政府通过组织编制城乡规划对可以利用的资源进行分析整合,对未来发展空间进行分析预测;通过批准的具有法律效力的城乡规划把发展战略落实到空间布局上,行使对经济的引导和调控职能;通过日常管理调控土地资源利用,部署和安排城市各项建设,使经济社会和人口、资源、环境协调发展,完成既定的城市发展目标;通过规划监察,规范土地开发和其他各种建设活动,维护公共利益和其他主体的合法权益。

(三)城乡规划又是一项社会活动

由于城乡规划涉及广大城乡居民的切身利益和长远利益,任何行为都必须非常谨慎,贯彻稳定、持续、发展的原则,因此在规划的制定和实施过程中,不能离开公众的参与、支持和监督。公众参与是规划编制和协调各方面利益关系的主要形式之一,也是规划实施的基础保障。因此,规划的编制、审批、管理和监督过程实质上是一项社会活动,是政府官员、研究人员、社会利益团体与个人共同谋划城乡发展的过程。

三、城乡规划的任务

城乡规划的根社会作用是作为城乡建设的基本依据,保证城乡合理地进行建设、土地合理利用开发以及正常的经营活动的前提和基础,是实现城乡规社会经济发展目标的综合手段。

在市场经济体制下,城乡规划的本质任务是合理地、有效地和公正地创造有序的城乡生活空间。这项任务包括实现社会政治经济的决策意志以及实现这种意志的法律法规和管理体制,同时也包括实现这种意志的工程技术、生态保护、文化传统保护和空间美学设计,以指导城市空间的和谐发展,满足社会经济文化发展和生态保护需要。

中国现阶段城乡规划的基本任务是保护和修复人居环境,尤其是城乡空间环境的生态系统,为城乡经济、社会和文化协调、稳定、持续的发展服务,保障和创造城乡居民安全、健康、舒适的空间环境。



四、城乡规划工作的基本内容和特点

(一)城乡规划工作的基本内容

城乡规划工作的基本内容是依据城乡的经济社会发展目标和环境保护的要求,根据区域规划等上层次的空间规划的要求,在充分研究城乡的自然、经济、社会和技术发展条件的基础上,制定城乡发展战略,预测城乡发展规模,选择城乡用地的布局和发展方向,按照工程技术和环境的要求,综合安排城乡各项工程设施,并提出控制引导措施。具体有以下几个方面:

1. 收集和调查基础资料,研究满足城乡经济社会发展目标的条件和措施;
2. 研究确定城乡发展战略,预测发展规模,拟定城市分期建设的技术经济指标;
3. 确定城乡功能的空间布局,合理安排城乡各项用地,并考虑城乡空间的长远发展方向;
4. 提出市域城镇体系规划,确定区域性基础设施的规划原则;
5. 拟定新区开发和原有市区利用、改造的原则、步骤和方法;
6. 确定城乡各项市政设施和工程措施的原则和技术方案;
7. 拟定城乡建设艺术布局的原则和要求;
8. 根据城乡基本建设的计划,安排城乡各项重要的近期建设项目,为各项工程设计提供依据;
9. 根据建设的需要和可能,提出实施规划的措施和步骤。

(二)城乡规划工作的特点

1. 城乡规划是综合性的工作;
2. 城乡规划是法制性、政策性很强的工作;
3. 城乡规划工作具有地方性;
4. 城乡规划是长期性和经常性的工作;
5. 城乡规划具有实践性。

第二节 我国城乡规划的体系

一、我国城乡规划的体系

(一)我国的城乡规划体系的含义

《城乡规划法》第2条规定,本法所称城乡规划,包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。

详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。第 12 条、第 13 条又规定了全国城镇体系规划和省域城镇体系规划。第 34 条还规定了近期建设规划。这些共同形成了法定的城乡规划体系。

（二）我国城乡规划体系的特点

《城乡规划法》确定的城乡规划体系,体现了一个突出特点,即一级政府、一级规划、一级事权,下位规划不得违反上位规划的原则。规划作为政府的职能,第一不能超越其行政辖区,第二不能超越法定的行政事权。如果把城镇看作空间上的一个点,把国家、省、县看作空间上的一个面,则可把城市、镇、村庄的规划理解为对点上建设的管理,把国家、省、县的规划理解为是从面的层次上协调若干点上的建设开发活动。两方面的职责都是不可缺少的。上级政府与下级政府之间,也同样存在点与面的关系。市县政府需要协调乡镇的发展,省(自治区)政府需要协调市县的发展,中央政府需要协调各省区的发展。各级政府都要从实施科学管理的需要出发,制定和实施本级政府的规划。国家、省、县要制定协调多个次一级行政地域单位空间发展的城镇体系规划,市、镇、乡要制定本行政区域的总体规划和详细规划。

二、城镇体系规划

（一）城镇体系规划的概念

城镇体系规划是指一定地域范围内,以区域生产力合理布局和城镇职能分工为依据,确定不同人口规模等级和职能分工的城镇的分布和发展规划。

根据建设部颁布的《城市规划编制办法》,在城市总体规划纲要阶段,即应原则确定市(县)域城镇体系的结构和布局。市域和县域城镇体系规划的内容包括:分析区域发展条件和制约因素,提出区域城镇发展战略,确定资源开发、产业配置和保护生态环境、历史文化遗产的综合目标;预测区域城镇化水平,调整现有城镇体系的规模结构、职能分工和空间布局,确定重点发展的城镇;原则确定区域 TRANBBS 交通、通信、能源、供水、排水、防洪等设施的布局;提出实施规划的措施和有关技术经济政策的建议。

我国已经形成一套由国土规划→城镇体系规划→城市总体规划→城市分区规划→城市详细规划等组成的空间规划系列。城镇体系规划处在衔接国土规划和城市总体规划的重要地位。城镇体系规划既是城市规划的组成部分,又是区域国土规划的组成部分。

城镇体系规划要达到的目标:通过合理组织体系内各城镇之间、城镇与体系之间以及体系与其外部环境之间的各种经济、社会等方面的相互联系,运用现代系统理论与方法探究整个体系的整体效益。



(二) 城镇体系规划的种类

城镇体系规划分为全国城镇体系规划、省域城镇体系规划、市域(镇域)城镇体系规划以及县域城镇体系规划。

城镇体系规划是政府综合协调辖区内城镇发展和空间资源配置的依据和手段。它将为政府进行区域性的规划协调提供科学的、行之有效的依据,包括:确定区域城镇发展战略,合理布局区域基础设施和大型公共服务设施,明确需要保护和控制的区域,找出引导区域城镇发展的各项政策和措施。国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划,用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。全国城镇体系规划由国务院城乡规划主管部门报国务院审批。省、自治区人民政府组织编制省域城镇体系规划,报国务院审批。省域城镇体系规划的内容应当包括:城镇空间布局和规模控制,重大基础设施的布局,为保护生态环境、资源等需要严格控制的区域。

(三) 城镇体系规划承担的任务

城镇体系规划是政府综合协调辖区内城镇发展和空间资源配置的依据和手段。要明确城镇体系规划的任务,首先需要明确政府在综合协调区域城镇发展方面究竟有哪些职责。

由于管理体制上的局限性,使得城市规划的编制往往更加重视城市自身发展的优化,而较少关注与区域发展的协调。但是,局部最优不等于整体最优,有时,局部最优甚至可能是以牺牲整体利益为代价的。因此,需要从整体上对局部的发展进行调控,避免局部的发展损害整体利益或其他个体的利益。从另一个角度讲,城市的发展也需要有一个良好的大区域环境,才能降低发展的成本,获取“双赢”。比如,环境的保护必须通过相当范围区域内大家共同努力来实现基础设施、公共设施的共建共享,资源的共同开发和保护等等,将对局部的良性发展提供基础条件。而这都需要以区域为整体的统筹规划,需要兼顾各方利益的综合协调和组织。

区域性的规划协调要以尊重城市和镇政府依法享有的规划管理的决策自主权为前提。只要不损害区域整体利益、不影响区域的长远发展,在不违背上位规划要求的前提下,城市和镇对其自身的发展建设享有充分的自主权。上级政府进行规划协调的重点是区域发展中的共性问题 and 各地方发展中出现的矛盾,主要包括:协调和处理区域中各城市发展的矛盾和问题,控制对区域整体发展不利的开发活动,保护资源和生态环境,保障可持续发展;综合安排区域基础设施和公共服务设施,实现共建共享,防止重复建设,降低区域开发成本,提高整体竞争力。

(四) 城镇体系规划的实施

《城乡规划法》在总结以往城镇体系规划工作经验的基础上,从引导城镇化

健康发展的目标出发,按照城乡统筹的原则,明确了与政府事权相对应的城镇体系规划层次。《城乡规划法》规定,要制定全国城镇体系规划和省域城镇体系规划,其主要目的:一是从区域整体出发,统筹考虑城镇与乡村的协调发展,明确城镇的职能分工,引导各类城镇的合理布局和协调发展;二是统筹安排和合理布局区域基础设施,避免重复建设,实现基础设施的区域共享和有效利用;三是限制不符合区域整体利益和长远利益的开发活动,保护资源,保护环境。同时,《城乡规划法》第18条规定,乡规划还应当包括本行政区域内的村庄发展布局。

由于我国推行整县改市、整乡改镇的市、镇建制模式,还有许多中心城市是实行市带县的行政管理体制的地级市,为了贯彻落实城乡统筹的规划要求,协调市域(镇域)范围内的城镇布局与发展,在制定城市规划和镇规划时,应制定市域(镇域)城镇体系规划,作为中心城市及相应地方其他市、镇、乡的规划依据。在制定县政府驻地镇的规划时,要制定县域城镇体系规划。城镇体系规划的实施途径,一是作为相应地方政府指导城镇化和城镇发展的政策依据,二是规范和约束下一级地方城乡规划的制定和实施。根据实施规划的需要和执行国家政策的需要,省级城乡规划主管部门,应依据城镇体系规划,对批准或核准的区域性建设项目发选址意见书。

政府在审批城乡规划时,应依据城镇体系规划,要求下位规划要符合城镇体系规划提出的城镇化发展战略和发展目标等指导性内容,深化和落实资源利用控制指标、生态环境保护措施等强制约束性内容。

监督城镇体系规划的实施是城乡规划督察员的重要督察内容。

三、城市总体规划

(一)城市总体规划的概念

城市总体规划是一定时期内城市发展目标、发展规模、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署和实施措施,是引导和调控城市建设,保护和管理城市空间资源的重要依据和手段。经法定程序批准的城市总体规划文件,是编制近期建设规划、详细规划、专项规划和实施城市规划行政管理的法定依据。各类涉及城乡发展和建设的行业发展规划,都应符合城市总体规划的要求。

(二)城市总体规划的地位和作用

城市规划涉及城市的政治、经济、文化和社会生活等各个领域,是一项全局性、综合性、战略性的工作,在指导城市有序发展、提高建设的管理水平等方面发挥着重要的先导和统筹作用。在新中国的城市规划发展历史中,城市规划占有十分重要的地位,《城市规划法》就对城市规划的内容和制定作出了比较明确的规定。近年来,随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,为适应形势的发