

城市建设丛书

中国城市规划法 通论

● 汤黎虹 著

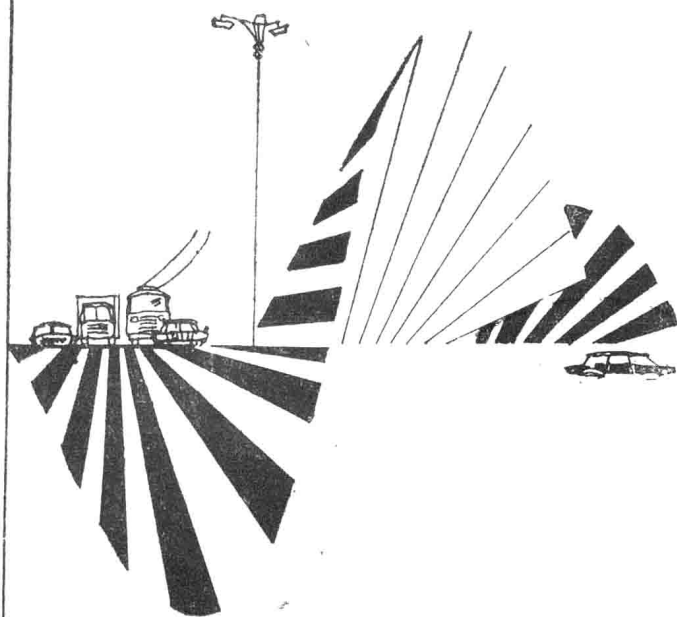


东北师范大学出版社

城市建设丛书

汤黎虹 著

中国城市规划法通论



东北师范大学出版社

序

刘诗坤

城市，作为国家或一定地区的政治、经济、文化中心，作为工人阶级和第二、三产业集中的所在，在我国的国民经济与社会发展中已经并且正在发挥着它的主导作用。建国40年来，特别是党的十一届三中全会以来，国家和地方各级人民政府对城市的发展与建设日益重视，并在社会主义现代化建设的实践中，不断加深了对城市发展客观规律的认识，加强了对城市建设发展规律的驾驭与控制，使城市的多种功能和中心作用得到更加充分的发挥。

人们愈来愈清楚地认识到，城市是一个包含着不计其数物质与精神因素的极其复杂的有机体，城市建设是一项综合性极强的庞大系统工程。为了科学、合理地确定城市的性质、规模、发展方向，对城市的土地利用和各项建设的空间布局作出合理的综合部署与具体安排，就必须制定一个足以指导城市健康发展，进而实现城市经济社会发展目标的宏伟蓝图——城市规划。由于城市规划关系到城市中各行各业

和千家万户的切身利益，在实施城市规划的过程中，经常会遇到某些只顾局部利益和个人私利的无政府主义行为的干扰，因此，必须对城市规划给予法律保障，以维护社会和群众的整体利益与长远利益。尤其是改革开放以来，城市的中心作用日益加强，经济结构和功能日趋多样化，市场机制不断发育，各项管理关系日趋复杂，各项建设活动日益频繁，“以法治城”、“依法建城”已成为建设具有中国特色的社会主义现代化城市的客观需要。

我国从70年代后期就开始酝酿城市规划立法工作。1984年国务院颁发了《城市规划条例》，1989年底由全国人民代表大会常务委员会颁发了我国城市建设方面的第一部大法——《中华人民共和国城市规划法》，从而保证了我国的城市规划、建设、管理工作进一步走向法制化的正轨。在此以后，全国各地也分别制定了一系列结合当地具体情况的城市规划地方性法规或规章。

《中华人民共和国城市规划法》集中和概括了各种城市规划法规和规章的权利义务规范，具有统领所有城市规划法规和规章的作用。城市规划法律、法规和规章从不同角度、不同层次上调整着城市规划管理关系，对城市规划的编制、审批和实施起到了有力的保障作用，有效地推动了我国城市规划事业的发展。但是，也必须看到，在城市规划法的实施过程中，还存在一定问题，例如：有的城市部门之间在实施城市规划过程中某些职权关系还没有完全理顺；在城市规划制定和实施程序方面有些环节还没有衔接好；有些城市的规划法律保障还不够有力；城市规划法与相关法的条款之间衔接

还不够严密，等等。为了解决城市规划法制工作中的某些实际问题，许多法学专家和城市规划工作者都提出过一些有益的见解和主张。尽管诸家之见各有千秋，但是一致认为：城市规划法规是具有深刻理论性的法规系统，它有许多理论问题需要人们结合实际去进行深入地研究。《中国城市规划法通论》一书就是一部分析我国城市规划法制的经验教训和现存的问题，研究探索城市规划法制的理论，论证城市规划法的产生、地位、特点、基本原则以及阐述城市各部门之间规划法制关系、城市规划法律制度、城市规划法行为和城市规划法律保障制度等问题的论著。它的出版，将会促使人们从理论和实践相结合的高度来认识城市规划的法制。

该书作者近年来致力于城市规划法规体系的研究，发表过十余篇有关城市规划法制的论文，还出版过《城市规划条例概说》一书。如今他又撰写了《中国城市规划法通论》，把他近年研究的成果献给法学界和城市建设界的理论和实际工作者，填补了东北地区城市规划学术领域中法学研究的空白。我衷心地祝愿这本著作能够引起各方面人士的关注，并起到推动我国城市规划法制研究，促进我国现代化城市建设的积极作用。

1990年12月于沈阳

目 录

第一章	城市规划法的产生	1
一	城市规划法的历史发展	1
二	城市规划法律的制定	10
第二章	城市规划法的概念	19
一	城市规划法的范畴	20
二	城市规划法的调整对象	22
三	城市规划法的效力	28
四	城市规划法的内容	34
第三章	城市规划法的宗旨	41
一	城市规划法的目的	41
二	城市规划建设和发展的法定方针	50
三	城市规划法的作用	61
第四章	城市规划法的地位和特点	64
一	城市规划法的地位	64
二	城市规划法的特点	73
第五章	城市规划法规体系	83
一	城市规划法规体系的概念	83
二	对城市规划法规体系模式的分析	87

三	城市规划法规体系模式的构想	90
---	---------------------	----

第六章	城市规划法的基本原则	97
-----	------------------	----

一	符合我国国情的原则	98
二	统筹兼顾、综合部署的原则	104
三	协调相关规划的原则	110
四	提高城市规划科技水平的原则	113
五	统一规划管理的原则	117
六	支持规划管理的原则	122

第七章	城市规划管理法律制度	126
-----	------------------	-----

一	制定城市规划的法律制度	126
二	城市开发和改建法律制度	144
三	实施城市规划的法律制度	153

第八章	城市部门规划法律关系	169
-----	------------------	-----

一	城市政府与规划部门的法律 关系	169
二	计划部门与规划部门的法律 关系	175
三	城建部门与规 划部门的法律 关系	180

第九章	城市规划行政行为	188
-----	----------------	-----

一	城市规划行政法行为的 含 义	188
二	城市规划行政立法	193
三	城市规划行政执法	200
四	城市规划行政司法	205

第十章	城市规划法律保障	210
-----	----------------	-----

一	城市规划法制监督	210
二	城市规划行政诉讼	215
三	城市规划法律责任	224

第一章

城市规划法的产生

城市是按照一定的生产方式和生活方式组织起来的居民集聚区，是该地域范围内或更大地区的政治、经济、文化中心。我国的城市发展已有数千年的历史，在这个历史发展过程中，城市规划和城市规划的法令发挥着不可磨灭的作用；新中国成立后，特别是党的十一届三中全会后，其作用更加突出。就此而言，研究城市规划法的产生和发展，有助于更加全面地认识城市规划法的历史地位和作用，进一步明确今天制定城市规划法的必要性。

一 城市规划法的历史发展

我国的城市规划法在古代就已经展现了雏形，到了近现

代开始出现简单的形态,进入20世纪80年代之后才趋于比较全面和完整。根据这种阶段性的特点,可以把历史上的城市规划法,大体划分为如下三种形态:

1. 古代城市规划法的雏形

我国古代并没有现代意义上的城市规划法。有关城市规划以及房屋、道路等规划的法令和规范在内容上比较简单,大都充斥和体现着礼法合一和刑民合一的程式,严格而言,这些法令和规范只能被视为城市规划法的雏形。

我国早期城市的形式特征,是作为政治权力的工具和特征。西周以前,我国城邑形态主要反映的就是政权和族权相结合的政治特点,即“惟王建国,辨方正位,体国经野”。周代以后,城市规划便被纳入“礼制”的规范中,成为国家的一种基本制度。同时对城邑的形态规模,乃至城邑数量及其分布形态都作出了严格的规定,所有这些在《周礼·考工记·匠人篇》中均有所反映。^①据《考工记》记载:“匠人营国,方九里,旁三门,国中九经九纬,经涂九轨,左祖右社,前朝后市,市朝一夫……。”它先述王城规划,再述诸侯国都及卿大夫采邑规划的礼制并作出规定;王城说得比较详细,其他两类仅以城隅、道路为例。这充分反映了我国古代的法律传统——礼法合一——的特点,由此可以认定,这《考工记》就是我国古代较早的“城市规划法”了。^②

① 一说《考工记》为汉代人所作。

② 见汤黎明:《中国城市规划法规发展简介》,《城市规划汇刊》1990年第5期。

至此之后，我国的一些朝代才相继出现了一些有关规范。

在统一的专制主义中央集权的秦朝，皇帝诏令是最基本的法律渊源。始皇二十一年颁布诏令：“法度量则不壹，歉疑者，皆明壹之”。^① 据此而有“一法度衡石丈尺、车同轨、书同文字”^② 的法令。为了维护国家统一，秦始皇还下令修长城，治驰道，并规定道路的宽度和路边的植物，如“道广五十步，三丈而树，厚筑其外，隐以金椎，树以青松”。^③ 这便是较早的道路规划法了。此外，《秦简》（秦朝法律）还特别规定了《司空律》（包括工程兴建的规定），也标志着建筑规划法雏形的产生。

从秦朝以后，许多朝代都制定并发布了有关城市规划的法律规定，其中最为突出的是一些朝代制定和发布的《擅兴律》，如《魏律》中的《擅兴律》，隋《开皇律》中的《擅兴律》，《唐律》中的《擅兴律》等等。《擅兴律》是关于兴造方面的法律。《唐律》中的《擅兴律》规定：凡有兴造如修城、筑堤等必须上报尚书省，如无法令明文而擅自兴造者断为非法，十庸以上以贪污罪论。如对工程兴造所耗财物、人力申报不实者，笞五十，严重者也以贪污罪论，减一等，^④ 从而表现了唐朝中央对工程兴造的严格控制权。

① 见铜权铭文。

② 《史记·秦始皇本纪》。

③ 《汉书·贾山传》。

④ 参见张晋藩等：《中国法制史》，中国人民大学出版社1981年版，第270页。

宋朝以后,关于城市规划的法律规定由原来的“兴造”规范发展为“房屋建造”规范和《工律》。宋仁宗景祐三年诏令:“天下士庶之家,凡屋宇非邸店楼阁临街市之处毋得起门屋。非宫室寺观,毋得彩绘栋宇及间朱漆梁柱窗牖,雕镂柱础云云”。^①就是比较典型的房屋建造规范。《明律》中的《工律》和《大清律》中的《工律》也都规定了营造的内容,包括对城中建筑的营造规定等。

类似上述规定的记载,在许多古籍中均可发现,但这许多规定对城市建设的约束力并不够大,我国直至20世纪30年代以前还没有法学意义上的城市规划法。

2. 现代城市规划法的简单形态

现代城市规划法的简单形态出现在1939年。该年5月27日民国立法院制定、6月8日国民党政府公布的《都市计画法》,是我国第一部现代意义上的城市规划法,它借鉴了西方许多国家的城市规划法而制定,但这个法仅32条,8项内容(即:市区现状、计画区域、功能分区、公用土地、道路系统及水道交通、公用事业及上下水道、实施程序、经费等)^②还不够全面和完整,还不能适应现代城市发展的要求,特别是该法仅限于对整体规划作出一些基本的阐述,而对如何制定城市局部地区的规划几乎没有提到。因此,这一法律还只是

^① 《宋会要辑稿》、《舆服·臣庶服》。

^② 城乡建设环境保护部城市规划局:《城市规划法规资料汇编》(1936年10月),第517页。

简单形态的法律。

为了弥补《都市计画法》的不足,1949年,国民党政府行政院制定和颁布了具有技术规范性质的《收复区城镇营建规划》。^①这个法共67条,新规定了土地收用与整理、城镇规划、道路系统、公用建筑及住宅工程、公用工程等方面的内容,提出了城镇绿地的分类、城市道路的分级、各级城镇应配备的公建设施标准等。不过,这些规定与《都市计画法》并没有多少内在的联系,因而仍旧处于简单状态之下。

新中国成立以后,城市规划法的发展同其他法的发展一样走过一段弯路。50年代初期,国家对城市建设的法律调整给予了应有的重视。当时,为了适应国民经济发展的需要,制定了《基本建设工作程序暂行办法》(1951年)、《国民经济计划编制暂行办法》(1952年)、《基本建设工程设计和预算文件审核批准暂行办法》(1955年)、《关于加强新工业区和新工业城市建设工作几个问题的决定》(1956年)等等法规范,特别是《关于加强新工业区和新工业城市建设工作几个问题的决定》,明确提出了在城市规划中处理好远期规划与近期规划的关系,规定:“为了使新工业城市和工人镇的住宅和商店、学校、邮电支局、托儿所、门诊所、影剧院等文化福利设施建设得经济合理,克服某些混乱现象,应该逐步地实行统一规划、统一投资、统一设计、

① 参见汤黎明:《中国城市规划法规发展简介》,《城市规划汇刊》

1990年第5期。

统一施工、统一分配和统一管理的方针。”^① 这个决定第一次提出了城市规划工作的两个阶段——总体规划和详细规划，是新中国首件直接规范城市规划的法。1957年以后，由于轻视法制，有法不依的现象相当严重，城市规划法制建设一度被削弱。60年代初，实行“调整、巩固、充实、提高”的方针后，为适应国民经济恢复和发展的需要，国家又制定了一些城市建设的法规，不过，这些法规与城市规划直接相关的内容很少。就是这样一些法规，在“文革”期间也被破坏殆尽。“文革”以后，特别是党的十一届三中全会以后，城市规划法才愈来愈受到国家的重视，城市规划才逐步被纳入法制的轨道。

3. 80年代城市规划法比较全面和完整的形态

1980年10月，经国务院批准，国家建委在北京召开了全国城市规划工作会议，国务院于同年12月9日批转了这个会议的纪要，并要求各地区、各有关部门认真执行。这个纪要总结了我国城市规划工作发展的历史经验，提出需要解决好的十大问题：（1）正确认识城市规划的地位和作用；（2）明确城市发展的指导方针（即控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市）；（3）根据城市特点确定城市性质；（4）尽快建立我国的城市规划法制（会议认真讨论了国家建委和国家城建总局起草的《中华人民共和国城市规划法（草案）》）；（5）加强城市规划的编制审批

^① 参见房产通讯杂志社：《国家房地产政策文件选编》（1982年7月），

和管理工作；（6）搞好居住区规划，加快住宅建设；（7）城市各项建设应根据城市规划统一安排；（8）关于综合开发和征收土地使用费的问题；（9）大力加强队伍建设和人才培养；（10）加强对城市规划工作的领导。^①

围绕这个纪要，国务院及有关机关相继制定了一些城市规划法规和规章。

1980年12月，国家建委颁发了两部重要的技术性规范：《城市规划编制审批暂行办法》和《城市规划定额指标暂行规定》^②。其中，《城市规划编制审批暂行办法》规定了总则、城市规划的基础资料、总体规划、详细规划、城市规划的审批、规划设计的综合和协议、附则等内容；《城市规划定额指标暂行规定》规定了总则、总体规划定额指标、详细规划定额指标等内容。这些规定为统一城市规划的编制和审批程序，推动城市规划工作的开展，为编制城市规划，统一城市规划定额指标，发挥了重要的作用。

1983年3月，城乡建设环境保护部印发了《关于加强历史文化名城规划工作的几点意见》；并于同年5月发出《关于在建设中认真保护文物古迹和风景名胜的通知》；7月，城乡建设环境保护部又印发了《关于加强县镇规划工作的意见》；11月，国务院批转了城乡建设环境保护部《关于重点项目建设中城市规划和前期工作意见报告》^③。

^{①②} 见城乡建设环境保护部城市规划局：《城市规划法规文件资料汇编》（1986年10月），第60页。

^③ 《城乡建设环境保护法规汇编》，中国建筑工业出版社1984年版，第38页。

这些规范,为做好历史文化名城的保护工作,把县镇规划好、建设好、管理好,使重点项目建设和城市规划统一、协调发展,发挥了重要的作用。

1980—1983年城市规划规范虽然是单行的和相对独立的,但它们却是《全国城市规划工作会议纪要》的补充规定或细则。如果把它们同《全国城市规划工作会议纪要》联系在一起,那么,这时的城市规划法就有了一个比较全面的形态了。

当然,《纪要》终究不是法律条文的集合体,它还不符合法律形式的要求,因此,它不是典型意义上的或完整意义上的城市规划法。80年代城市规划法比较完整的形态是1984年1月5日国务院公布的《城市规划条例》,它是新中国第一部系统的城市规划法规,共7章55条。该条例的宗旨在于合理地、科学地制定和实施城市规划,把我国的城市建设成为现代化的、高度文明的社会主义城市,不断改善城市的生活条件和生产条件,促进城乡经济和社会发展。该条例所称城市,是指国家行政区域划分设立的直辖市、市、镇以及未设镇的县城。该条例对城市规划的内容和要求、城市规划的制定、旧城区的改建、城市土地使用的规划管理、城市各项建设的规划管理,以及对违反本条例的组织 and 个人的处罚等都作了明确规定。这个法规的公布,标志着我国城市规划法律制度已经确立,说明了我国城市规划工作开始步入了法制轨道。

《城市规划条例》的制定,并没有废止1980—1983年的一些城市规划单行规范,因而,它们之间的关系也就自然明确为“基本法”和“补充规定”或“细则”的关系。当时,《城市规划条例》规格最高,它比各部委颁发的规章,

约束范围较大,作用比较突出,基本上代表着基本法律在发挥作用,其他法规则是这个法规的“补充规定”或“细则”。1984年之后,“细则”在不断增加:如1985年国家科委下发的蓝皮书《城市建设技术政策要点》;1985年6月12日城乡建设环境保护部颁发的《城市规划设计单位注册登记管理暂行办法》;1985年8月30日国家计划委员会、城乡建设环境保护部联合发出的《关于加强重点项目建设中城市规划和前期工作的通知》;1986年6月6日城乡建设环境保护部、国家计划委员会联合发布的《关于加强城市规划工作的几点意见》;此外,还有1984年6月8日城乡建设环境保护部发出的《关于做好沿海开放城市及其经济技术开发区环境规划工作的通知》和1985年1月23日城乡建设环境保护部印发的《城市抗震防灾规划编制工作暂行规定》等等。^①

《城市规划条例》代表基本法律发挥作用,主要因为当时基本法律还没有制定,而且全国人民代表大会已经授予国务院制定和颁布法规的权利,这样就使国务院颁布的法规作用增大了。但这个法规终究是行政法规,其法治作用还有一定的局限性;另外,随着城市经济体制改革的逐步深入,小城镇的迅猛发展,以及市带县、土地统一管理等新体制的实行,《条例》需要作必要的补充和修改,才能适应我国城市建设的步伐。

^① 见《城乡建设环境保护法规汇编》,中国建筑工业出版社1986年版,第

二 城市规划法律的制定

《中华人民共和国城市规划法》是在《城市规划条例》颁布近6年后制定的。研究该法律制定的必要性和制定背景或过程,对认识城市规划法律的产生及作用具有重要的意义。

1. 城市规划法律制定的必要性

从立法的角度说,任何法律的制定都具有针对性,都要解决一定的现实或可能出现的问题。城市规划法律的制定也是如此,它主要是针对过去一段时期城市规划缺少法律保障的问题而制定的。

城市不是自然生成的,而是人类根据发展生产、改善生活的需要,凭借适宜的自然条件,运用自己的智慧和力量,按照一定的规划和设计建造起来的。人类这种为形成和发展城市而进行的创造性建设活动(包括所有生产和生活设施的建设活动),可概括称之为城市建设。所有生产和生活设施的建设,在空间必须有个统一的合理布局,包括平面的、整体的(地下、地面、空中)布局,在时间上也需要有个序列性的合理安排,以避免混乱和失误;同时,归属于不同机关、单位和个人的设施的建设,往往希望选择在城市中的最佳地段,因而还需要对各方的建设行为进行合理调控,以避免引起争执,造成混乱,直至破坏城市生态和景观,殃及文物古