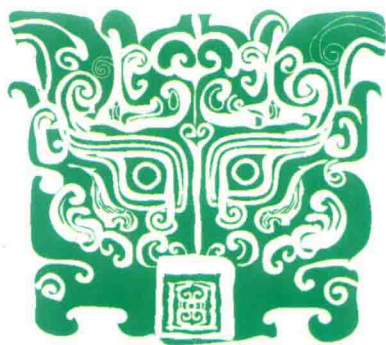


“十二五”国家重点图书出版规划项目



王文革 主编

空间规划法

KONG JIAN GUI HUA FA

非外借

政法大学出版社

“十二五”国家重点图书出版规划项目·新编法学核心课程系列教材

空间规划法

——理论·实务·案例

◆ 主 编 王文革

◆ 副主编 魏 豪 丁娜娜

◆ 撰稿人 杨彩虹 王文捷 魏 豪

党 颖 王元婕 杨 倩

丁娜娜 邢 通



中国政法大学出版社

2019·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

空间规划法:理论·实务·案例/王文革主编. —北京:中国政法大学出版社, 2019. 8
ISBN 978-7-5620-9106-6

I. ①空… II. ①王… III. ①环境规划—空间规划—环境保护法—基本知识—中国
IV. ①D922.604

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第163859号

出版者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)
电 话 010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 北京朝阳印刷厂有限责任公司
开 本 720mm×960mm 1/16
印 张 18.25
字 数 348千字
版 次 2019年8月第1版
印 次 2019年8月第1次印刷
印 数 1~3000册
定 价 49.00元

上海市高原学科法学环境资源法建设项目

主编简介

王文革，武汉大学环境资源法博士、华东政法大学经济法博士后、教授、高级工程师、经济师。现为上海政法学院环境资源与能源法研究中心主任、上海市重点学科环境资源法学科负责人、上海市教委重点学科经济法学科带头人。兼任国际组织 IUCN 生态系统管理专家组成员、环境法专家组成员、《中国国土资源报》法律顾问、中国环境资源法研究会副会长等。先后荣获全国宝钢优秀教师奖、上海浦江学者、上海市十大优秀中青年法学家、上海市曙光学者、第三届全国法学教材和科研成果奖、上海哲学社会科学优秀成果三等奖、上海高校优秀教学成果二等奖等。主要研究领域：环境资源与能源法、房地产法、经济法、行政法等。主持国家社科基金项目、教育部、司法部等国家级、省部级科研项目 20 多项，其他项目多项。独著、主编、参编著作和教材 20 多部，其中代表性个人专著有：《土地法学》《城市土地节约利用法律制度研究》《节能法律制度研究》《城市土地配置利益博弈及其法律调整》《城市土地市场供应法律问题》《环境知情权保护立法研究》等；先后在《中国环境科学》《中国土地科学》《法商研究》《中国国土资源报》等报刊上发表论文 100 多篇。

出版说明

“十二五”国家重点图书出版规划项目是由国家新闻出版总署组织出版的国家级重点图书。列入该规划项目的各类选题，是经严格审查选定的，代表了当今中国图书出版的最高水平。

中国政法大学出版社作为国家良好出版社，有幸入选承担规划项目中系列法学教材的出版，这是一项光荣而艰巨的时代任务。

本系列教材的出版，凝结了众多知名法学家多年来的理论研究成果，全面而系统地反映了现今法学教学研究的最高水准。它以法学“基本概念、基本原理、基本知识”为主要内容，既注重本学科领域的基础理论和发展动态，又注重理论联系实际以满足读者对象的多层次需要；既追求教材的理论深度与学术价值，又追求教材在体系、风格、逻辑上的一致性。它以灵活多样的体例形式阐释教材内容，既推动了法学教材的多样化发展，又加强了教材对读者学习方法与兴趣的正确引导。它的出版也是中国政法大学出版社多年来对法学教材深入研究与探索的职业体现。

中国政法大学出版社长期以来始终以法学教材的品质建设为首任，我们坚信，“十二五”国家重点图书出版规划项目定能以其独具特色的高文化含量与创新性意识，成为集权威性和品牌价值于一身的优秀法学教材。

中国政法大学出版社

总 序

长期以来，由于大陆法系和英美法系法律渊源不同，法学教育模式迥异。大陆法系的典型特征是法律规范的成文化和法典化；而英美法系则以不成文法即判例法为其显著特征。从法律渊源来看，大陆法系以制定法为其主要法律渊源，判例一般不被作为正式法律渊源，对法院审判亦无约束力；而英美法系则以判例法作为其正式法律渊源，即上级法院的判例对下级法院在审理类似案件时有约束力。两大法系法律渊源的不同，导致归属于两大法系的法学教学存在较大差异。大陆法系的法学教育采用的是演绎法，教师多以法学基本概念和原理的讲解为主，即使部分采用了案例教学，也重在通过案例分析法律规定；而英美法系采用的是归纳法，判例就是法源，通过学习判例来学习法学原理。

在我国，制定法为法律规范的主要渊源，长期以来，沿用大陆法系的演绎法教学模式。众所周知，法学是一门实践性、应用性很强的学科，法学教育的目标之一就是培养学生运用法学知识分析和解决实际问题的能力。为此，改变传统教学模式，引入理论和实践相结合的案例教学法成为必需。多年来，我校在这方面进行了有益的尝试和探索，总结了一套行之有效的理论和实务案例相结合的教学模式，深受学生欢迎。这套教学模式，根据大陆法系成文法的教学要求，借鉴英美法系的案例教学模式，将两大法系的教学方法有机地融为一体，既能使学生系统地掌握法学原理，又培养了学生分析和解决实际问题的能力。

为了及时反映我校法学教育改革的新成果，更好地满足法学教育的需要，我校组织编写了这套《新编法学核心课程系列教材》。这套教材具有如下特点：①覆盖面广。涵盖了现今主要的法学的核心课程。②体例格式新颖。本套教材各章均按本章概要、学习目标、学术视野、理论与实务、参考文献的体例格式安排，这种体例兼顾了系统掌握法学理论和应用法学理论分析、解决问题能力的双重教学目标。③案例选择科学合理。主要表现为：一是案

例大多选自司法实践，具有新颖性和真实性；二是根据法学知识点的系统要求选择案例，具有全面性和典型性；三是反映理论和实务的密切联系，以案说法，以法解释法学知识和原理，理论与实务高度融合，相得益彰。④内容简洁。本套教材力争以简洁的语言阐述法学理论和相关问题，解析实例，说明法理，做到深入浅出，通俗易懂。⑤具有启发性。本套教材所列学术视野，多为本学科的焦点和热点问题，可帮助学生了解学术动态，激发其学术兴趣；理论思考题可引导学生思考温习所学知识，启迪其心志。

《新编法学核心课程系列教材》吸收了国内外优秀学术成果，在理论与实践相结合的基础上，达到了理论性、实践性和应用性相统一。在理论上具有较强的系统性和概括性，在应用上具有针对性和实用性，在内容上则反映了法学各学科的新发展和时代特征。总之，我真诚地希望这套教材能成为广大学生和读者学习法学知识的新窗口，并愿这套教材在广大读者和同行的关心与帮助下越编越好。

金国华

2010年10月28日

编写说明

自19世纪以来,随着空间资源的有限性逐渐被世界各国所认识,关于空间资源的合理规划也逐渐被提升到日益重要的地位,世界各国先后通过立法或制定政策确立了各自的空间规划制度。我国也不例外,先后通过立法和制定政策确立了国民经济和社会发展规划、主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、环境保护规划等一系列规划制度。为了适应普通高等学校法学专业、规划管理专业及其他相关专业进行空间规划法教学和研究的需要,以及为了规划管理部门和相关人员的实践工作需要,我们编写了这部教材,以期供大家参考。

本书吸收了本学科的最新研究成果、教学改革成果、空间规划管理与司法实践新经验,结合我国和国际空间规划立法新动态,全面系统地阐述了空间规划法的概念、体系、基本原则、基本制度、法律责任和法律救济,在此基础上分别对国民经济和社会发展规划、主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、环境保护规划、生态保护红线划定等一系列规划制度做了全面阐述,并对现行空间规划制度进行了评析。本书注重培养学生运用空间规划法基本理论分析问题和解决问题的能力。在编写过程中,我们总结空间规划法教学与研究的经验,紧密结合空间规划法实务和空间规划政策、法律、法规、规章,力求全面、系统地阐述空间规划法的基本理论和基本制度,使之尽量符合普通高等教学和规划管理部门实践工作的需要,并期待对其他读者学习空间规划法提供有益的帮助。由于各章节具体内容存在差异,因此案例部分的编排有所不同。

本书涉及法律法规、政策文件较多,而各发布机构因历次机构改革方案,或有更名、合并改组、裁撤等情况,对此以文件发布时机构名称为准,部分情况下会以小括号注明变更信息。此外,《城乡规划法》于2015年、2019年分别针对第24条、第38条作了细微修改,因修改幅度实在微小,故不以年份区分三者,统称《城乡规划法》。本书如有疏漏谬误之处,敬请读者批评

指正。

本书由王文革任主编并统稿，魏豪协助统稿，魏豪、丁娜娜任副主编。
各章节撰稿人分工如下：

杨彩虹：第一章（学术视野部分除外）；

王文捷：第二章；

魏豪：第三章；

党颖：第四章；

王元婕：第五章；

杨倩：第六章；

丁娜娜：第七章；

邢通：第一章学术视野部分。

编者

2019年4月

第一章 空间规划法总论	1
第一节 概述	1
第二节 空间规划法基本原则	10
第三节 空间规划法基本制度	19
第四节 法律责任和法律救济	28
第五节 现有制度评析及完善	35
第二章 国民经济和社会发展规划	45
第一节 概述	45
第二节 立法沿革	52
第三节 主要内容	61
第四节 现有制度评析及完善	69
第三章 主体功能区规划	81
第一节 概述	81
第二节 立法沿革	87
第三节 主要内容	88
第四节 现有制度评析及完善	108
第四章 土地利用规划	126
第一节 概述	126
第二节 立法沿革	133
第三节 主要内容	136
第四节 现有制度评析及完善	144
第五章 城乡规划法	168
第一节 概述	168
第二节 立法沿革	174

2 空间规划法

第三节	主要内容	176
第四节	现有制度评析及完善	193
第六章	环境保护规划	211
第一节	概述	211
第二节	环境保护规划的理论基础	224
第三节	环境保护规划的发展历程	234
第四节	环境保护规划的主要法律规定及其制度评析	237
第七章	生态保护红线制度	251
第一节	概述	251
第二节	生态保护红线划定制度	256
第三节	生态保护红线管理制度	261
第四节	现有制度评析及完善	266

空间规划法总论

【本章概要】本章从“空间规划”的基本概念和分类出发，阐述和介绍空间规划法的概念和体系、空间规划法的基本原则、空间规划法的基本制度以及空间规划法的法律责任和法律救济，就现有制度进行评析并提出完善建议。

【学习目标】通过本章学习，了解与空间规划法相关的基本概念和空间规划法的发展过程，理解空间规划法的目的和作用，掌握空间规划法的基本原则、法律责任以及法律救济方法。

第一节 概述

一、空间规划及空间规划问题

(一) 空间规划的概念和分类

1. 空间规划的概念。自 19 世纪以来，空间资源的有限性逐渐被各国政府所认识，关于空间资源的合理规划也逐渐被提升到重要的地位。1983 年的《欧洲区域/空间规划宪章 (European Regional/Spatial Planning Charter)》出台，标志着空间规划 (Spatial Planning) 作为解决空间问题的一种政策工具将逐步取代传统的区域规划。此后，为了平衡各种空间冲突以及实现空间资源的可持续发展，1999 年 5 月，欧盟委员会 (European Commission) 颁布《欧洲空间发展展望 (European Spatial Development Perspective, ESDP)》。空间规划中的“规划”并不仅仅指一种技术手段，其政治属性更加明显。虽然规划表面上是为了给居民生产生活提供适宜的空间，并试图对城市的不规则扩展活动进行控制，但规划的本质是要通过控制管理时间和空间，从而达到控制管理居民具有高度差异性的日常生活的目的。规划作为一种推动城市发展的工具，就是要通过平衡各种冲突力量达到社会经济协调可持续发展的状态。总的来说，国内外学者普遍认为规划是在特定的社会和需求下，政府在公共管理中的一个制度性安排，是一个具有规范性的政治过程，而不仅仅是一项技术或科学活动。

空间规划作为一种政府管理工具，在不同国家有着不同的定义。关于空间规划的定义，欧共体委员会 (Commission of the European Community, CEC) 和英国

副首相办公室（Office of the Deputy Prime Minister, ODPM）认为“空间规划”的核心是空间融合和政策协调，包括不同空间尺度、跨越部门和区域的政策整合，以实现经济和社会的和谐、可持续发展以及地区之间竞争力的平衡。^[1]这种协调不仅包括横向的平级部门之间的协调，也包括纵向的不同层级政府之间的协调和区域内以及区域间的跨行政界线的协调与合作。德国空间规划理论认为空间是一种资源，不同主体对空间资源的需求存在差异，导致不同主体在空间资源的利用上会出现矛盾冲突，而空间规划就是解决这些矛盾冲突的最佳方法。概括来说，德国空间规划是指公共权力对所有层面和相关专业范围上的涉及空间的综合规划和专项规划^[2]。

相比较国外已经成熟的空间规划理论，国内相关理论起步比较晚。根据《十三五规划纲要》，我国认为空间规划是空间治理体系的一部分，但是我国目前关于空间规划并没有统一的定义。本书参考城乡规划的定义，综合国内外成功经验和相关实践，认为空间规划是指一个国家或地区在全国或一定空间范围内以促进经济社会生态全面协调可持续发展为根本任务、以空间资源的集约使用为基础、以寻求平衡的空间发展和促进人居环境根本改善为目的，对土地、水体、林木、矿产、能源、生物等空间资源进行合理编制的技术手段和公共政策。

2. 空间规划的种类。空间规划根据其级别不同，可以分为三种层级：顶层是主体功能区规划和全国国土规划，这两种规划在性质上具有基础性、战略性的特点。中间层是区域规划，即国民经济社会发展总体规划和顶层空间规划在某一区域的综合体现。它重点解决跨行政区面临的共同问题和体制机制性障碍，具有综合性、引导性的特点。基础层是涉及空间开发的专项性规划，包括城镇体系规划、土地利用总体规划、海洋功能区规划等，这些规划应重点调控某类战略资源的开发利用方向和空间布局，具有基础性、控制性和操作性的特点，是国民经济社会发展总体规划和顶层空间规划在某一领域的具体体现，在空间布局方面应遵从于顶层层和中间层空间规划的要求。

空间规划根据其尺度不同，可以分为多级规划，如国家级空间规划、省级空间规划、市级空间规划、县级空间规划等；按照是否有法定依据，空间规划可以分为法定规划和非法定规划；按功能类别，空间规划可分为总体规划、专项规划和详细规划；根据规划的对象不同，可以把空间规划分为国土规划、国民经济与

[1] 王磊、沈建法：“空间规划政策在中国五年计划 / 规划体系中的演变”，载《地理科学进展》2013年第8期。

[2] 周颖、濮励杰、张芳怡：“德国空间规划研究及其对我国的启示”，载《长江流域资源与环境》2006年第4期。

社会发展规划、城乡规划、主体功能区规划、环保规划等。

(二) 空间规划的特点

1. 目标导向性。空间规划最基本的特征就是确定目标并设计实现目标的方法，然后不断趋近目标。早在1983年，目标导向的概念就被联邦德国技术合作公司（German Technical Cooperation, GTZ）运用到规划中去，创立了ZOPP（Ziel Orientierte Projekt Planung，即“目标导向的项目规划”）法。任何空间规划都是有目标导向的，都是为了满足社会经济发展长远需求，对土地、水体、林木、矿产、能源、生物等空间资源进行超前性的调配和安排，从而促进空间资源在各部门、行业间优化配置。

2. 可操作性。空间规划作为一种优化配置的手段，应当立足于现有的空间资源，使规划内容具有实际性和可操作性。

3. 有限性。空间规划虽然涉及的要素很多，包括社会、经济和生态等，但是空间规划的作用是有限的，空间规划所能作用的要素也只能是用于空间建设的资源，而不能直接去处理社会、经济和政治关系。

4. 区域差异性。由于各区域发展情况和资源分布是不均衡的，空间规划的制定应当与规划区域的实际情况相结合。

二、空间规划法的概念和特征

(一) 空间规划法的概念

空间规划法是调整涉及空间合理布局和资源开发利用保护活动的各种社会关系的法律规范的总称，主要包括以下三种含义：

1. 空间规划法的目的是促进区域协调和可持续发展，规划的内容包括环境综合协调、资源合理配置、国土综合整治等。

2. 空间规划法调整特定范围的社会关系，即以资源开发利用保护为核心的社会关系和以国土空间优化配置为核心的社会关系。

3. 空间规划法是调整空间管治关系的法律规范的总称。从表现形式来看，主要包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例和规章。就我国现行法而言，主要有《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）、《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）、《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）、《村庄和集镇规划建设管理条例》、《城市规划编制办法》等。

(二) 空间规划法的特征

空间规划法作为空间管治中所确立的调整一定社会关系时所遵循的准则，具有法的一般特征，比如普遍性、强制性和稳定性等，但是空间规划法作为一个新兴的独立法律部门，也具有自己独特的特征。

1. 综合性。空间规划法的目的是促进区域协调和经济社会可持续发展，为了实现这个目的，需要就社会、经济、环境和技术发展等要素进行全面的统筹安排。从地域和空间上来看，空间规划法的调整对象是空间管治中的各种社会关系，不仅包括最基础的空间资源，也包括开发、利用和保护这些空间资源的社会活动，同时空间规划法牵扯的不仅是规划的技术问题，也涉及环境和发展问题。从内容上看，首先，空间规划法不仅包括专门性的法律规范，也包括宪法、民法、行政法、刑法中与空间规划有关的规范。其次，空间规划也采取行政、经济、教育等多种法律措施。

2. 政策性。空间规划法是依照法律进行的，但同时也具有政策性特征。空间规划是各种空间建设的战略部署，本质上，属于高位统筹的战略规划。作为中长期高位统筹的战略规划，涉及国家众多政府部门，空间规划需要促进空间资源在各部门、行业间的优化配置。空间规划中的一些事项的解决，往往牵扯国家和地方的一些政策。从空间规划法的规范文件上看，部门规章的数量是多于法律法规的。主体功能区划分、土地利用总体规划和城乡规划均属于政策型分区，而且多数空间规划是以明确的城市或行政区域为基础进行的。

3. 地域性。在英国，《规划政策陈述（Planning Policy Statement）》强调所有的规划编制和政策决定都要在地方层级做出；在美国，对土地利用的控制和规制主要是州政府尤其是地方政府的权力和职责。我国的规划体系也逐渐向地方政府放权，我国目前只有一部现行的专门的空间规划法律，即《城乡规划法》，但是我国拥有大量的地方性法规规章，如《天津市地下空间规划管理条例》《宁夏回族自治区空间发展战略规划条例》《浙江省土地利用总体规划条例》等。

三、空间规划法的指导思想

积极应对空间规划面临的新机遇和新挑战，贯彻实施发展战略，对我国促进人与自然、社会与经济和谐发展，集约高效利用各种资源，合理安排人口，利用土地，保护生态等方面有着重要意义。针对空间规划中典型的矛盾冲突，应当科学确定空间规划的指导思想。

面对空间规划中出现的各种冲突和问题，必须坚定不移地以科学发展观为指导，缩短地区间的发展差距。对于仍处于社会主义初级阶段的我国来说，发展仍然是解决我国突出问题的关键。必须坚持科学发展，更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，实现代内公平和代际公平。科学发展的本质是以人为本，一切从人民群众的利益出发，促进全面发展，实现人民群众最根本的利益。落实科学发展观，必须把科学发展观的思想和要求落实到具体空间单元的开发利用工作中，明确每个地区的主体功能定位以及发展方向、开发方式和开发强度。

面对空间规划中出现的各种冲突和问题，必须坚持空间资源的可持续发展。伴随着环境问题的突出，空间规划的目标也从空间平衡走向综合的可持续发展。在空间发展可持续思想的指导下，社会与经济对空间的需求应符合空间的生态功能，并且应形成长期的大空间范围内的平衡秩序。认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，大力推进生态文明建设，坚持人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一，建设资源节约型、环境友好型社会。加快转变国土开发利用方式，全面提高国土开发质量和效率，统筹推进形成国土集聚开发、分类保护与综合整治“三位一体”的总体格局，加强国土空间用途管制，建立国土空间开发保护制度，提升国土空间治理能力。^[1]

四、空间规划法的立法发展

1868年，南德的巴登大公国（Baden）正式颁布《道路红线法（Fluchtliniengesetz）》，该事件成为具有现代意义的物质形态规划的立法起点。1891年，由佛朗兹·阿迪克斯（Franz Adickes）主持制定的《分级建筑法令（Staffelbauordnung）》的出现，不仅标志着德国区划的诞生，也是世界区划思想的起源。

2002年，我国发改委下发了《关于规划体制改革若干问题的意见》，其中规定“规划编制，要确定空间平衡与协调的原则，增强规划的空间指导和约束功能”。此后，发改委多次组织相关国际国内研讨会，如2004年3月来自世界银行（World Bank）、国际货币基金组织（International Monetary Fund）以及国内外著名高校的学者参加的中国规划体制改革研讨会。这些前期的研究，为“十一五”期间的规划改革提供了重要的思路。

在我国各类空间规划中，城市规划最早起步。从1990年实施的《城市规划法》确立城市规划的法律地位，到2008年《城乡规划法》的颁布实施，城乡规划的职能和作用得到极大的重视和拓展。20世纪80年代，受外国国土开发活动的启示，我国国土整治工作全面展开。1990年，国家计划委员会（现为国家发展和改革委员会）同有关部门编制了《全国国土总体规划纲要（草案）》，由于多种原因，该规划纲要草案未获国务院正式批复，但其提出的南水北调、三北防护林等涉及国土开发的重大工程仍被付诸实践。1988年，《土地管理法》正式实施，土地利用总体规划被正式提出，并在严格土地管理和提高土地资源配置效率方面发挥了积极作用。^[2]1998年3月10日，由地质矿产部、国家土地管理局、

[1] 参见“全国国土规划纲要（2016～2030年）”，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-02/04/content_5165309.htm，访问时间：2018年3月25日。

[2] 杨荫凯：“国家空间规划体系的背景和框架”，载《改革》2014年第8期。