

2000人注规交流群432529468。欢迎学习交流，仅限注规考试。

全国注册城市规划师执业资格考试参考用书之三

城市规划管理与法规

(2011年版)

全国城市规划执业制度管理委员会

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

城市规划管理与法规：2011 年版 / 全国城市规划执业制度管理委员会编. —北京：中国计划出版社，
2011.6

全国注册城市规划师执业资格考试参考用书

ISBN 978-7-80242-645-0

I . ①城… II . ①全… III . ①城市规划—城市管理—
建筑师—资格考核—自学参考资料②城市规划—法规—中
国—建筑师—资格考核—自学参考资料 IV . ①
TU984②D922. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 102988 号

全国注册城市规划师执业资格考试参考用书之三

城市规划管理与法规

(2011 年版)

全国城市规划执业制度管理委员会



中国计划出版社出版

(地址：北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码：100038 电话：63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

787 × 1092 毫米 1/16 18.75 印张 462 千字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—5000 册



ISBN 978-7-80242-645-0

定价：41.00 元

经纬注考网 :www.jingweizk.com(京 ICP 备 16017220 号 , 清华大学清华园)

同济大学国匠城论坛经纬教育专版 :

<http://bbs.caup.net/thread-htm-fid-433-page-1.html>

经纬注规交流 QQ 群 : 432529468 , 与 2000 考友一起交流 , 有老师答疑解惑

咨询电话 : 18511508542 ; 在线 QQ 咨询 : 3253673864, 3120151324

The screenshot shows the homepage of JingweiZK (经纬注考). At the top, there's a navigation bar with links for Home, Courses, Exchange Area, Practice Materials, Online Videos, About Us, and Taobao Integration. Below the header is a banner featuring a bookshelf and the text "新华书店". To the right of the banner is a sidebar with news items about the 2017 registration exam. The main content area is divided into three sections: "精品班" (Advanced Class) for March (3-6), "冲刺班" (Final Review Class) for June (6-9), and "实操班" (Practical Operation Class) for December (10-2). Below these are sections for "交流区" (Exchange Area) and "助考资讯" (Exam Preparation Information). A large image at the bottom shows a person reading a book titled "2016 注册建筑师考试教材" (2016 Registered Architect Exam Textbook).

全国注册城市规划师执业资格 考试参考用书

修编组组长：吕斌

审定组组长：王祖毅

修编组成员：

《城市规划原理》组长：涂英时

(以下按姓氏笔画排序) 文国玮 邓琪 孙施文 何芩 张广汉 张京祥
张晓昕 张播 陈珺 周雄 胡毅 赵文凯
蔡震

《城市规划相关知识》组长：吕斌

(以下按姓氏笔画排序) 冯健 刘宇 李迪华 杨明松 邹哲 孟晓晨
洪昌富 秦国栋 曹广忠 曾坚 曾鹏

《城市规划管理与法规》组长：任致远

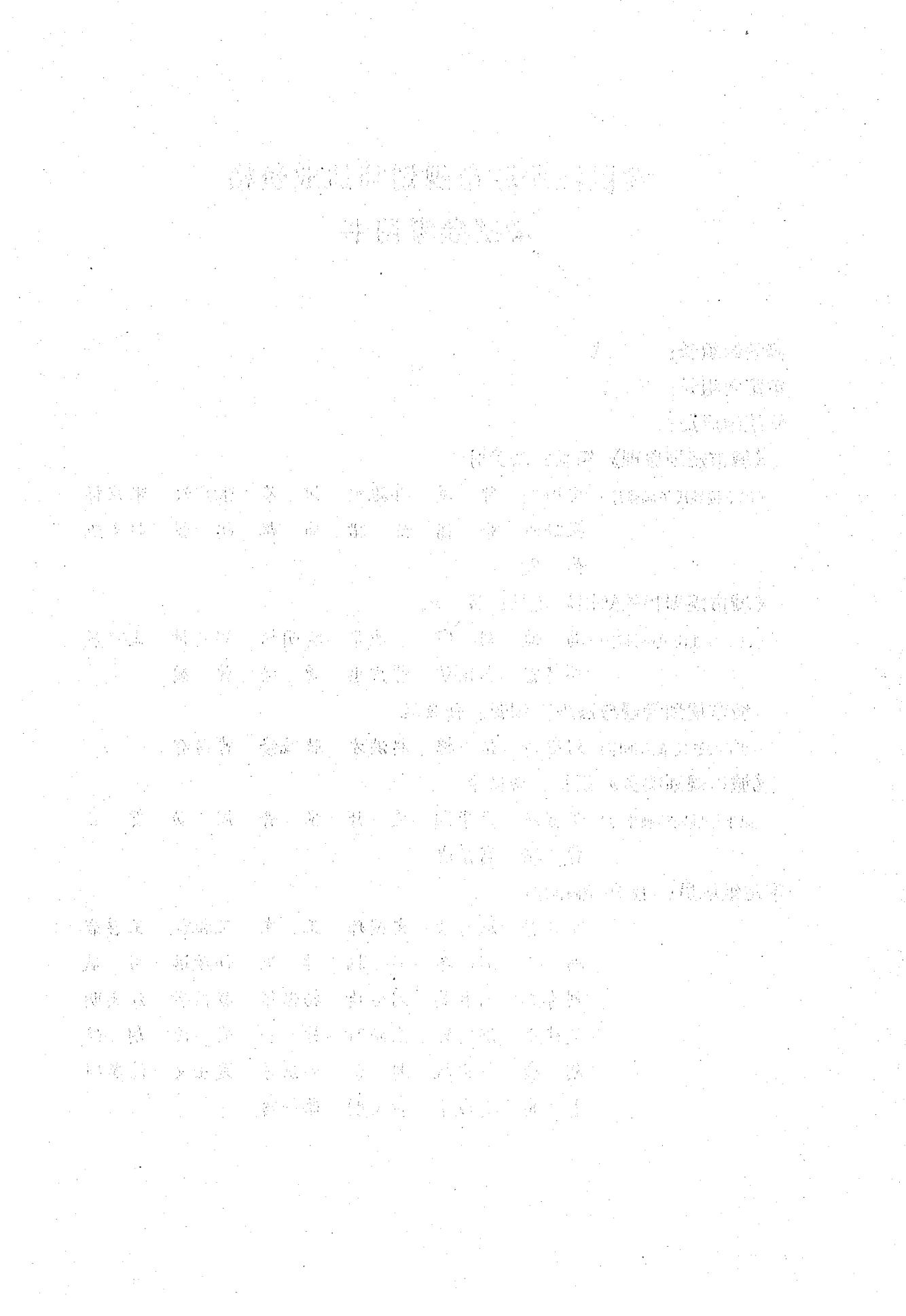
(以下按姓氏笔画排序) 刘运琦 张播 赵洪才 耿毓修 曹昌智

《城市规划实务》组长：杨保军

(以下按姓氏笔画排序) 王富海 卢华翔 关丹 张菁 周劲 贺旺
曹珊 靳东晓

审定组成员：(按姓氏笔画排序)

于春普	凤存荣	文国玮	王东	王祖毅	王磐岩
冯容	石晓冬	石楠	叶斌	任致远	吕斌
刘奇志	刘淑英	刘运琦	杨保军	杨惜敏	汪志明
吴建平	陈锋	张晓昕	林坚	武廷海	胡纹
胡毅	赵文凯	赵民	赵洪才	夏士义	涂英时
曹广忠	龚威平	董黎明	潘一玲		



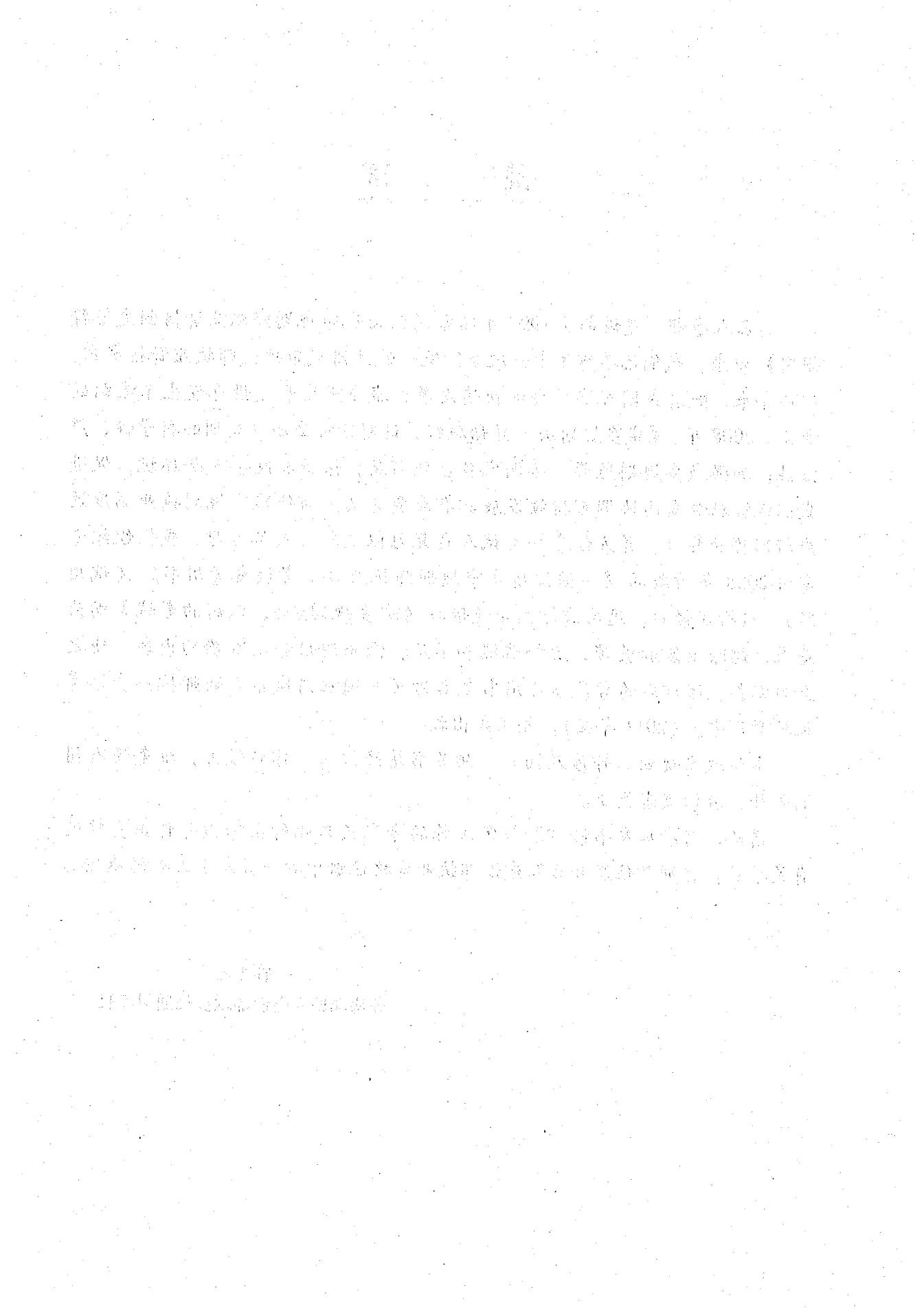
前　　言

自原人事部、建设部于1999年颁布《注册城市规划师职业资格制度暂行规定》以来，我们已举行了十一次全国统一的注册城市规划师执业资格考试。这些年来，随着我国经济社会的快速发展，城乡规划和建设也发生了深刻的变化。2008年，《城乡规划法》开始施行，这对于提高城乡规划的科学性、严肃性，加强城乡规划监管，协调城乡合理布局，保护和改善人居环境，促进我国经济社会全面协调可持续发展具有重要意义。为使城市规划执业制度适应新形势的要求，并方便参加考试人员复习以及相关人员学习，我们组织专家对2008年出版的《全国注册城市规划师执业资格考试参考用书》（试用版），进行了修订。这次修订主要是依据《城乡规划法》，以新的考试大纲为基准，删除重复和繁琐，弥补疏漏和不足，修正错误和不准确的内容，使之更为完善。修订后的考试参考用书定名为《全国注册城市规划师执业资格考试参考用书》（2011年版），并正式出版。

由于城乡规划工作涉及面广，相关书籍修订的工作量较大，难免还有错漏之处，敬请读者指正。

借此，对参加本书修订和审定工作的专家及为此付出努力并作出贡献的有关单位，特别是住房和城乡建设部执业资格注册中心一并表示衷心的感谢。

孙安军
住房和城乡建设部城乡规划司司长



目 录

第一章 行政法学基础	(1)
第一节 法、法律与法律规范	(1)
第二节 行政法学基础知识	(3)
第三节 行政立法	(22)
第四节 行政许可	(24)
第五节 行政复议	(27)
第六节 行政处罚	(31)
第二章 城乡规划法制建设概述	(34)
第一节 我国城乡规划法制建设历程	(34)
第二节 城乡规划法规体系	(40)
第三节 城乡规划技术标准体系	(45)
第三章 城乡规划法	(51)
第一节 立法指导思想、背景和重要意义	(51)
第二节 《城乡规划法》基本框架	(52)
第三节 《城乡规划法》主要内容	(55)
第四章 《城乡规划法》配套行政法规与规章	(64)
第一节 行政法规	(64)
第二节 部门规章及规范性文件	(75)
第五章 城乡规划技术标准与规范	(104)
第一节 技术标准	(104)
第二节 技术规范	(108)
第六章 城乡规划相关法律、法规	(125)
第一节 相关法律	(125)
第二节 相关行政法规	(167)
第七章 城乡规划方针政策	(173)
第一节 国家有关的方针政策	(173)
第二节 其他有关城乡规划的政策	(179)

2 城市规划管理与法规

第八章 公共行政学基础	(193)
第一节 行政与公共行政	(193)
第二节 行政体制和行政机构	(195)
第三节 行政权力与行政责任	(197)
第四节 公共行政领导	(199)
第五节 政府的基本职能体系	(200)
第六节 公共政策	(200)
第九章 城乡规划编制管理与审批管理	(202)
第一节 城乡规划编制与审批管理	(202)
第二节 城乡规划修改的管理	(206)
第三节 城乡规划编制单位资质管理	(207)
第十章 城乡规划实施管理	(210)
第一节 依法进行城乡规划实施管理	(210)
第二节 建设项目选址规划管理	(217)
第三节 建设用地规划管理	(222)
第四节 建设工程规划管理	(229)
第五节 乡和村庄建设规划管理	(239)
第六节 临时建设和临时用地规划管理	(245)
第十一章 文化和自然遗产规划管理	(250)
第一节 历史文化遗产保护	(250)
第二节 历史文化名城名镇名村保护	(257)
第三节 风景名胜区资源保护	(270)
第四节 风景名胜区规划管理	(277)
第十二章 城乡规划的监督检查	(283)
第一节 城乡规划的法制监督	(283)
第二节 城乡规划的行政监督检查	(284)
第三节 城乡规划的法律责任	(286)
参考文献	(289)
后记	(290)

第一章 行政法学基础

第一节 法、法律与法律规范

一、法、法律

1. 法

一般来说，法是由国家制定和认可，并由国家强制力实施的反映着统治阶级意志的规范系统；这一意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的，它通过规定人们在相互关系中的权利和义务，确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序。

2. 法律

法律，泛指国家机关制定并由国家强制力保证实施的行为规范的总称。严格意义上的法律专指国家立法机关制定的规范性文件。

“法”与“法律”在中文中多数情况下可以通用，但是含义不尽相同，不能简单地混同。

3. 法律的外部特征

一般说来，法律具有如下的一些基本特征：

(1) 法律是一种行为规则，人们的行为规则在法学上统称为规范。规范总的有两大类：技术规范、社会规范。技术规范是调整人与自然的关系，也就是人们通常所说的技术标准、操作规程。社会规范是调整人与人之间关系的行为准则。法律规范、道德规范、社会团体规范都属于社会规范。法律规范规定人们可以做（授权）什么、不可以做（禁止）什么，从而成为评价人们行为合法不合法的标准；也是警戒和制裁违法行为的依据。

(2) 法律是由国家制定和认可的。制定和认可是国家创制规范的两种基本形式；与国家权力有着不可分割的联系。“制定”是创制新的规范；“认可”就是承认已有的规范有法律效力。

(3) 法律是通过规定社会关系参加者的权利和义务来确认、保护和发展一定社会关系的。法律与权利、义务的概念不可分。任何法律规范都是直接或间接的关于社会成员权利和义务的规范。法律是对已有的或可能有的权利和义务关系的认可。

(4) 法律是通过国家强制力保障的规范，是违反了它就要受到国家制裁的规范。这是法律规范与其他社会规范和技术规范的重大区别。

二、法律规范

1. 概念

法律规范是构成法律整体的基本要素或单位。是指由国家制定或认可的、逻辑上周全

2 城市规划管理与法规

的、具有普遍约束力的行为规则；它规定了社会关系参加者在法律上的权利和义务，并有国家强制力作为其实施的保证。

法律规范不同于法律条文。法律条文是法律规范的文字表现形式，是规范性法律文件的构成因素；但不是唯一的表现形式。

2. 法律规范的组成要素

法律规范是一种特殊的、在逻辑上周全的规范。**一个完整的法律规范在结构上必定由三个要素组成，即假定、处理、制裁。**

(1) 假定（或称假设）：是指法律规范中规定适用该规范的条件部分，它把规范的作用与一定的事实状态联系起来，指出发生何种情况或具备何种条件时，法律规范中规定的行为模式便生效。

(2) 处理：是指法律规范中为主体规定的具体行为模式，即权利和义务。它指明人们可以做什么，应该做什么，不能做什么，以此指导和衡量主体的行为。

(3) 制裁：是法律规范中规定主体违反法律规定时应当承担何种法律责任、接受何种国家强制措施的部分。

3. 法律规范的效力

法律规范的效力，也称为法律效力，就是法律的约束力。法律效力包括：**等级效力和效力范围。**

(1) 等级效力。是指法律体系中不同渊源法律形式的法律在规范效力方面的等级差别。

法律效力的等级首先决定于其制定机构在国家机关体系中的地位。一般说来，制定机关的地位越高，法律规范的效力等级也就越高。特别授权的场合除外。

在同一主体制定的法律规范中，按照特定的、更为严格的程序制定的法律规范，其效力等级高于按照普通程序制定的法律规范。

当同一制定机关按照相同程序就同一领域问题制定了两个以上法律规范时，后来法律规范的效力高于先前制定的法律规范，即“后法优于前法”。

同一主体在某领域既有一般性立法又有特殊立法时，特殊立法通常优于一般性立法，即所谓“特殊优于一般”。

国家机关授权下级国家机关制订属于自己职能范围内的法律、法规时，该项法律、法规在效力上等同于授权机关自己制定的法律、法规。

(2) 效力范围。是指法律规范的约束力所及的范围，包括时间效力范围、空间效力范围和对人的效力范围。

时间效力范围。即法律何时生效，何时失效以及是否溯及既往。我国法律一般不溯及既往，即对法律规范性文件生效前所发生的事不适用该法律的规定。如有例外，必须加以说明。

空间效力范围。即地域效力范围，是指从地域范围上确定法律对人、对事的效力。

(3) 对人的效力。中国公民在国内一律适用我国法律；在国外，原则上仍然受到中国法律的保护。在我国的外国公民、无国籍人以及他们举办的企业组织或者社会团体，同样必须遵守我国的法律。如果我国另有规定，则依该法律办理。

第二节 行政法学基础知识

行政法学是一门独立的法学学科，它以行政法为研究对象。行政法是政府行政管理和实施依法行政的主要法律依据，也是我国走上社会主义法治轨道的重要保证，对于“规范权力、保障权利”，即规范公共权力的行使、保障公民合法权利、促进社会公平、正义等具有重要意义。依法行政是城乡规划管理的一项基本原则。学习行政法学基本知识的目的是推进我国城乡规划管理的科学化、现代化、法治化。

一、行政法的概念与调整对象

1. 概念

行政法是关于行政权力的授予、行使以及对行政权力进行监督的法律规范的总称。

行政法在国家生活和社会生活中发挥着重要作用。行政法保障了行政政权的有效行使；保障行政相对人的合法权益；促进了民主与法制的发展。

2. 行政法的调整对象

行政法的内容是由行政法调整的对象决定的。**行政法调整的对象是行政关系**。所谓“行政关系”是指行政主体在行使行政职能和接受行政法制监督而与行政相对人、行政法制监督主体发生的各种关系，以及行政主体内部发生的关系。包括：

(1) 行政管理关系，即行政主体在行使行政权力的过程中与行政相对人发生的关系。

(2) 行政法制监督关系，即行政法制监督主体对行政主体、国家公务员和其他行政执法组织、人员进行监督时发生的关系。行政法制监督主体包括国家权力机关、国家司法机关、行政监察机关等。

(3) 行政救济关系，是行政相对人认为其权益受到行政主体作出的行政行为的侵犯，向行政救济主体申请救济，行政救济主体对其提出的申请予以审查，作出对行政相对人提供或者不予提供救济的决定而发生的关系。救济主体主要包括法律授权其受理行政复议、行政诉讼的国家机关，如：信访机关、行政复议机关以及受理行政诉讼的人民法院。

(4) 内部行政关系，是行政主体内部发生的关系。包括上下级行政机关之间的关系，平行机关之间的关系，行政机关与所属机构、派出机构之间的关系，行政机关与国家公务员之间的关系等。

二、行政法的渊源

1. 法的渊源

法的渊源又称法源。法的渊源在法学，特别是在立法学上有特殊的含义。它是指法的效力的来源，包括法的创制方式和法律规范的外部表现形式。即一个行为规则通过什么方式产生、具有何种外部表现形式才被认为是法律规范，才具有法律效力，并且成为国家机关审理案件、处理问题的规范性依据。

法的主要渊源形式大致可以分为：**制定法、判例法、习惯法、学说和法理四种**。

2. 行政法的渊源

我国是成文法国家，行政法法源一般只限于成文法。

(1) 宪法。宪法是我国的根本大法，在法律渊源体系中，宪法具有最高的法律地位和效力，是制定法律的依据，是我国最高阶位的法源。

(2) 法律。法律可以分为基本法律和基本法律以外的法律。基本法律是由全国人民代表大会制定和修改，规定和调整国家和社会生活中某一方面带根本性社会关系的规范性文件。如刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法等。基本法律以外的法律，是由全国人民代表大会常务委员会制定和修改，通常规定和调整基本法律调整的问题以外的比较具体的社会关系的规范性文件。

法律的地位和效力次于宪法，但高于其他国家机关制定的规范性文件。法律是行政法重要的渊源之一。

(3) 行政法规。是指国家最高行政机关制定和颁布的有关国家行政管理活动的各种规范性文件。一般用条例、办法、规则、规定等名称。国务院是我国最高权力机关的执行机关，它所制定和发布的行政法规、决定和命令等规范性文件，对在全国范围内贯彻执行法律，实现国家的基本职能，具有十分重要的作用。行政法规的效力低于法律，高于地方性法规、规章。

行政法规数量大，是行政法的主要渊源。

(4) 地方性法规。是指省、自治区、直辖市的国家权力机关及其常设机关为执行和实施法律和行政法规，根据本行政区的具体情况和实际需要，在法定权限内制定的规范性文件。较大的市的人大及其常委会根据本市的具体情况和实际需要，可以制定地方性法规，报省、自治区的人大常委会批准后施行。

地方性法规的名称通常有条例、办法、规定、规则和实施细则等。地方性法规不得与法律、行政法规相抵触。较大的市的地方性法规还不得与本省、自治区的地方性法规相抵触，地方性法规只在本行政区域内有效，其效力高于本级和下级地方政府规章。

(5) 自治法规。是指民族自治地方的国家权力机关行使法定自治权所制定和发布的规范性文件。包括：自治条例和单行条例。自治条例和单行条例要报请上一级人民代表大会常务委员会批准后生效。自治法规只在民族自治机关的管辖区内有效。在我国的法律渊源中，同地方法规具有同等的法律地位。

(6) 行政规章。行政规章又可分为部门规章和地方规章。

部门规章，是指国务院各部根据法律、行政法规等在本部门权限范围内制定的规范性法律文件。地方规章是指省、自治区、直辖市人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市以及经济特区所在地市人民政府根据法律、行政法规等制定的规范性法律文件。

地方性政府规章，作为法律的渊源，其数量大大超过地方性法规。涉及地方行政管理的各个领域。但是，规章虽然是行政法的一种渊源，其效力不及其他法律形式。在我国的司法审判实践中，只具有参照价值。

(7) 有权法律解释。有权法律解释是依法享有法律解释权的特定国家机关对有关法律文件进行具有法律效力的解释。主要有：

1) 立法解释。即由有立法权的国家权力机关依照法定职权所作的法律解释。全国人大常委会负责对法律作出解释；省、自治区、直辖市人大常委会负责对其制定的地方性法

规进行解释。

2) 司法解释。即由国家司法机关在适用法律过程中，对具体应用法律问题所作的解释。**我国的司法解释权由最高人民法院和最高人民检察院行使。**

3) 行政解释。即由国家行政机关对其制定的行政法规或者其他法律规范如何具体应用的问题所作的解释。行政解释包括：国务院及其主管部门对其不属于审判和检察工作中的法律具体应用问题所作的解释；国务院及其主管部门对其制定的行政法规或规章具体应用问题所作的解释；省级人民政府及其主管部门对地方性法规或规章的具体应用问题所作的解释。

(8) **国际条约与协定**。国际条约，是指规定两个或者两个以上的国家关于政治、经济、文化、贸易、法律、军事等方面相互权利和义务的协议。行政协定，是指两个或者两个以上的国家签订的有关政治、经济、文化、贸易、法律、军事等方面相互权利和义务的各种协议。二者的区别在于：前者是以国家名义签订，后者则是由政府签订。在我国，国际条约和协定同样是行政法的渊源。

(9) **其他行政法渊源**。我国行政法还有一些特殊的法律渊源。包括：中共中央、国务院联合发布的法律文件、行政机关与有关组织联合发布的文件等。

我国港澳特别行政区使用的法律渊源有其特殊性，只适用于该特别行政区。

3. 行政法的分类

行政法调整的社会关系十分广泛，涉及社会生活的各个领域，因此，行政法律规范极为繁杂。有关学者从不同角度，依不同标准，对行政法进行了分类：

(1) 以行政法的作用为标准，将行政法分为：行政组织法、行政行为法、监督行为法。

(2) 以行政法调整对象的范围为标准，将行政法分为：一般行政法、特别行政法。一般行政法是对一般行政关系和监督关系加以调整的法律规范和原则的总称。如：行政组织法、公务员法、行政处罚法等。特别行政法也称部门行政法，是对特别行政关系和监督行政关系调整的法律规范和原则的总称。如：经济行政法、军事行政法、教育行政法、民政行政法等。

(3) 以行政规范的性质为标准，行政法可分为：实体法和程序法。实体法，是规范行政法律关系主体的地位、资格、权能等实体内容行政法规范的总称。程序法，则是规定如何实现实体性行政法规范所规定的权利和义务的行政法规范的总称。在行政实践中，实体法和程序法总是交织在一起的。

三、行政法律关系

1. 行政法律关系的概念

行政法律关系是指经过行政法规范调整的，因实施国家行政权而发生的行政主体与行政相对方之间、行政主体之间的权利与义务的关系。

行政法律关系具体包括：行政主体与行政相对人的直接管理关系、宏观调控关系、服务关系、合作关系、指导关系、行政赔偿关系，以及国家法律监督机关与行政相对人对行政主体的监督关系。

行政法律关系不同于行政关系。行政关系是行政法调整的对象，而行政法律关系是行

6 城市规划管理与法规

政法调整的结果。行政法并不对所有行政关系作出规定或调整，只调整其主要部分。因此，行政法律关系范围比行政关系小，但内容层次较高。

2. 行政法律关系的要素

(1) 行政法律关系主体

行政法律关系的主体，即行政法主体，又称行政法律关系的当事人，是行政法权利的享有者和行政法义务的承担者。

行政法律关系以行政主体为一方当事人，以相对方为另一方当事人。行政法主体包括所有参与行政法律关系的国家机关和法律授权的组织等行政主体、国家公务员、行政相对人以及其他组织和个人。

1) **行政主体**。是指在行政法律关系中享有行政权，能以自己的名义实施行政决定，并能独立承担实施行政决定所产生相应法律后果的一方主体。行政主体是行政法主体的一部分，行政主体必定是行政法主体，但行政法主体未必就是行政主体。

行政主体必须是依法成立的组织，该组织是由有权机关依法批准成立，包括行政组织和其他社会组织；具有法定的机构编制、职权与职责，同时必须在法律上拥有独立的行政职权与职责。行政主体能以自己的名义对外实施行政行为，能依法独立承担法律后果，包括法律规定的有利的后果和不利的后果。

2) **行政相对人**。是指在行政法律关系中，不具有或不行使行政权，同行政主体相对应的另一方当事人。包括外部相对人和内部相对人。

行政相对人在行政法律关系中是不具有行政职责和行政职务身份的一方当事人；是行政主体具体行政行为所指向的一方当事人；是行政主体管理的对象；是行政管理中被管理的一方当事人。

行政相对人在行政诉讼中处于原告地位。

(2) 行政法律关系主体的特征

1) 行政法律关系主体具有恒定性。这是因为行政法律关系是在国家行政权作用的过程中所发生的关系。国家行政权是由行政主体来行使的，行政主体代表国家对公共利益的集合和分配。因此，行政法律关系总是代表公共利益的行政主体同享有个人利益的相对人之间的关系。

2) 行政法律关系具有法定性。即行政法律关系的主体是由法律规范预先规定的，当事人没有选择的可能性。

(3) 行政法律关系客体

行政法律关系客体，是指行政法律关系主体的权利和义务所指向的对象或标的。财物、行为和精神财富都可以成为一定法律关系的客体。

行政法律关系客体是行政法律关系主体存在的基础，是行政法律关系的重要组成部分。

3. 行政法律关系的内容及特征

行政法律关系的内容，是指行政法律关系主体所享有的权利和承担的义务。

行政法律关系的内容有如下的特征：

(1) 行政法律关系内容设定单方面性。行政主体享有国家赋予的、以国家强制力为保障的行政权，其意思表示具有先定力，行政主体单方面的意思表示，就能设定、变更或

消灭权利和义务，从而决定一个行政法律关系的产生、变更和消灭。无须征得相对人的同意。对行政相对人不履行行政法义务时，行政主体可以运用行政权予以制裁或强制其履行，行政相对人却没有这种权利。

(2) 行政法律关系内容的法定性。行政法律关系的权利和义务是由行政法律规范预先规定的，当事人没有自由约定的可能。

(3) 行政主体权利处分的有限性。行政主体的权利就是集合和分配公共利益的权利。它对于相对人而言是权利，对于国家和行政主体而言是职责或义务，是权利和义务、职权和职责的统一体。行政法的这一特点决定了行政纠纷的不可调解性。

4. 行政法律关系的产生、变更和消灭

行政法律关系的产生、变更和消灭以相应的法律规范的存在为前提条件，以一定的法律事实的出现为直接原因。

(1) 法律事实。法律事实是法律规范所规定的足以引起法律关系产生、变更和消灭的情况。法律事实通常可以分为法律事件和法律行为两类：

法律事件，是指能导致一定法律后果而又不以人们的意志为转移的事件。如：洪水、地震等。这些事件都能在法律上导致一定的权利和义务关系的产生、变更和消灭。

法律行为，是指能够发生法律效力的，根据人们的意志所为的行为。法律行为的产生必须是出于人们的自觉地作为或不作为；必须是基于当事人的意思而具有外部表现的举动，单纯心理上的活动不产生法律上的后果；必须是为法律规范所确认，发生法律效力的行为。

(2) 行政法律关系的产生。是指行政法律规范中规定的权利和义务转变为现实的由行政法主体享有的权利和承担的义务。

(3) 行政法律关系的变更。在行政法律关系产生后、消灭前，行政法律关系要素的变更称之为行政法律关系的变更。如：一方当事人发生了变化或者内容发生了变化，都会使行政法律关系变更。

(4) 行政法律关系的消灭。是指原当事人之间的权利和义务的消灭。如：双方当事人消灭；行政法律关系主体双方的权利和义务消灭，如：权利和义务使用完毕，或设定的权利和义务的行为被撤销；行政法律关系客体的消灭，均会导致行政法律关系的消灭。

在行政法律关系中，行政机关居于主导地位，公民、组织处于相对“弱者”的地位，双方权利、义务不对等。与此相反，在监督行政法律关系中，监督主体通常居于主导地位，行政机关和公务员只是被监督的对象，公民、组织有权通过监督主体撤销或者变更违法或不当的行政行为而获得救济。

四、行政法的基本原则

1. 行政法的原则

行政法作为一个独立的部门法，是一个有机整体，体现着相同的原理或准则，这就是行政法的原则。

行政法应当遵循的原则很多，大致上可以分为三类：一类是政治原则和宪法原则，它规定行政法的发展方向、道路和根本性质；另一类是一般的行政法原则，即基本原则，位于政治原则和宪法原则之下，产生于行政法并指导所有行政法律规范；再一类是行政法的

特别原则，这类原则位于基本原则之下，产生于行政法并指导局部行政法规范。

2. 行政法的基本原则

行政法的基本原则是行政法治原则，它贯穿于行政法关系之中，指导行政法的立法与实施的根本原理或基本准则，具有其他原则不可替代的作用。

行政法治原则可以指导行政法的制定、修改、废止工作。有助于人们对行政法的学习、研究及解释；并可以指导行政法的实施，发挥执法者的主观能动性，防止发生执法误差或执法偏差。行政法治原则可以弥补行政法规范的漏洞，直接作为行政法适用。

行政法治原则对行政主体的要求可以概括为依法行政。具体可分解为行政合法性原则、行政合理性原则等。

3. 行政合法性原则

行政合法性原则是行政必须服从法律的基本准则和法制、民主及人权原则在行政领域的运用和体现。也就是说，合法性原则是以法治、民主和人权原则为基础的。

(1) 行政合法性原则的涵义

行政合法性原则是指行政主体行使行政权必须依据法律、符合法律，不得与法律相抵触。任何一个法治国家，行政合法性原则都是其法律制度的重要原则。合法不仅指合乎实体法，也指合乎程序法。

(2) 行政合法性原则的内容

1) 行政主体合法。行政合法性原则要求行政主体必须是依法设立的，并具备相应资格。行政主体合法是依法行政的基础，也是依法行政必不可少的前提条件。

行政主体必须是具有法律授权或者授权委托执法的组织及其个人，必须是法定行使行政职权的主体。只有行政机关、受委托的组织以及这些组织中的公务人员，才可以构成行政主体。

行政主体是行政机关或其他行政公务组织及其公务人员的共同综合体。组织主体，即权力主体、责任主体；人员主体，即行为主体、义务主体。人员主体不能作为独立的主体而存在，它从属于所在的行政机关或组织，代表所在的行政机关或组织从事行政活动。

2) 行政权限合法。行政权限，是指行政权力的边界。行政权限合法，是指行政主体运用国家行政权力对社会生活进行调整的行为应当有法律依据，应当在法律授权的范围内进行。包括时间、空间范围限制；职能管辖范围限制；手段、方法限制；权力运用程度（即范围幅度上）限制；目的、动机限制等。超出授权范围的行政是越权行为；而越权行为是无效的行为。

3) 行政行为合法。即行政行为依照法律规定的范围、手段、方式、程序进行。行政机关做出的具体行政行为必须以事实为根据，以法律为准绳。

4) 行政程序合法。行政程序，是指行政主体的行政行为在时间和空间上的表现形式，即行政行为所遵循的方式、步骤、顺序以及时限的总和。程序合法是实体合法、公正的保障。侵犯公民的程序权利，同样是违法。程序的作用在于有效防范行政权力的专断和滥用，保障行政机关做出最佳的解决问题的决定，提高公民接受行政决定的能力。严重违反法定程序的行政决定是无效的。

(3) 行政合法性的其他原则

行政合法性原则中还有许多具体的原则，例如：法律优位原则、法律保留原则、行政

应急性原则等。

法律优位原则：也称法律优先原则。在已有法律规定的情况下，任何其他法律规范，包括行政法规、地方性法规和规章，都不得与法律相抵触，凡抵触的都以法律为准。在法律尚无规定，其他法律规范作了规定时，一旦法律对此事项作出规定，其他法律规范的规定都必须服从法律。

法律保留原则：凡属宪法、法律规定只能由法律规定的事项，必须在法律明确授权的情况下，行政机关才有权在其所制定的行政规范中作出规定。

行政应急性原则：也称行政应变性原则。指在某些特殊的紧急情况下，处于国家安全、社会秩序或公共利益的需要，行政机关可以采取没有法律依据的或与法律依据相抵触的措施。应急性原则是合法性原则的例外，应急性原则并不排斥任何的法律控制。

(4) 积极行政与消极行政

应该指出，我们强调依法行政并非限制行政活动。根据公共行政理论，现代行政可以分为两类：

对行政相对方的权利和义务产生直接影响的，如命令、行政处罚、行政强制措施等。这类行政应受到法律的严格制约，可以说“没有法律规范就没有行政”，称之为消极行政。

对行政相对方的权利和义务不产生直接影响的，如行政规划、行政指导、行政咨询、行政建议、行政政策等。这类行政则要求行政机关在法定的权限内积极作为，“法无明文禁止，即可作为”，称之为积极行政或称为“服务行政”。

在社会主义市场经济条件下，行政机关应该进一步拓展积极行政的范围，提高质量，为维护公共利益，为维护公民、法人和其他组织的合法权益，提供积极服务。当然，积极服务也应符合法定的权限和程序的要求，不得同宪法和法律相抵触。

4. 行政合理性原则

行政合理性原则的出现和运用是行政法的一个重大发展。行政合理性原则是行政法制原则的另一个重要的组成部分。

行政合理性原则，是指行政行为的内容要客观、适度、合乎理性（公平正义的法律理性）。合理行政，是指行政主体在合法的前提下，在行政活动中，公正、客观、适度地处理行政事务。

(1) 行政合理性原则的要点

1) 行政的目的和动机合理。行政行为必须出自正当合法的目的；必须出于为人民服务、为公益服务；必须与法律追求的价值取向和国家行政管理的根本目的相一致。

2) 行政行为的内容和范围合理。行政权力的行使范围被严格限定在法律的积极明示和消极默许的范围内，不能滥用和擅自扩大范围。

3) 行政的行为和方式合理。行政权特别是行政自由裁量权的行使要符合人之常情。包括符合事物的客观规律、日常生活常识、人民普遍遵守的准则和一般人的正常理智的判断。

4) 行政的手段和措施合理。行政机关在作出行政决定时，特别是作出对行政相对人的利益有直接关系的行政处罚，面临多种行政手段和措施时，应该按照必要性、适当性和比例性的要求做出合理选择，择其合理而从之。

(2) 自由裁量权

合理性原则的产生是基于行政自由裁量权的存在。自由裁量权，是指在法律规定的条件下，行政机关根据其合理的判断决定作为或不作为以及如何作为的权力。

行政机关自由裁量权的形式有以下几种情况：在法律没有规定限制的条件下，行政机关在不违反宪法和法律的前提下，采取必要的措施。法律只规定了模糊的标准，而没有规定明确的范围和方式；行政机关根据实际情况，对法律的合理解释，采取具体措施。法律规定了具体明确的范围和方式，由行政机关根据具体情况选择采用。

根据社会、经济和文化发展的需要，承认和保护行政自由裁量权是十分必要的。但是也要注意行政自由裁量权的滥用，应当对其行使加以控制。

(3) 行政合理性原则的内容

一般认为，行政合理性原则的基本内容包括以下几个方面：

1) 平等对待。行政主体针对多个相对人实施行政决定时应遵循的规则。行政主体面对多个行政相对人时，必须一视同仁，不得歧视。行政主体先后面对多个相对人时，对相对人的权利和义务的设定、变更和消灭，应当与以往同类相对人保持基本一致，除非法律已经改变，对不同的情况要求区别对待。

2) 比例原则。行政权虽然有法律上的依据，但是必须选择使相对人最小的损害方式来行使。比例原则和平等对待一样，其目的都是为了实现行政决定的公正性和合理性。

3) 正常判断。对于行政决定合理与否，难以用一个量化的标准来衡量。只能用大多数人的判断为合理判断，即舍去高智商和低智商的判断，取两者中间值即为合理判断。

4) 没有偏私。行政决定上的内容没有偏私的存在，而且要求在形式上也不能让人们有理由怀疑可能存在偏私。这就要求行政主体在实施行政决定时不受外部压力的干扰，对所处理之事没有成见，在作出决定之前，未私自与一方当事人接触过等。

5. 合理性原则与合法性原则的关系

合理性原则与合法性原则既有联系又有区别。合法性原则适用于行政法的所有领域，合理性原则只适用于自由裁量权领域。通常，一个行政行为触犯了合法性原则，就不再追究其合理性原则；而一个自由裁量行为，即使没有违反合法性原则，也可能引起合理性问题。随着国家立法进程的推进，原先属于合理性的问题，可能被提升为合法性问题。

行政合理性和合法性原则是统一的整体，不可偏废一方。合法性原则与合理性原则在行政中应该保持一致；合法性原则必须讲求“合理性”的度，与合法性原则相协调。

6. 依法行政

(1) 依法行政的含义

依法行政是指国家各级行政机关及其工作人员依据宪法和法律赋予的职责权限，在法律规定的职权范围内，对国家的政治、经济、文化、教育、科技等各项社会事务，依法进行有效管理的活动。依法行政的范围包括：行政立法、行政执法、行政司法和行政监督，都要依照法律进行。依法行政的核心是行政执法。

(2) 依法行政与依法治国的关系

依法治国就是广大人民群众在共产党的领导下，依照宪法和法律的规定，通过各种形式参与国家的政治、经济、文化事业管理和社会事务管理，保证国家各项工作都能依法进行。使国家各项工作逐步走向法制化、规范化；逐步实现社会主义民主的制度化、法律

化；使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。

依法治国和依法行政的关系是密不可分的，依法治国由依法立法、依法行政、依法司法和依法监督等内容组成的。在这些内容中，依法行政是依法治国的核心和重点。因为一个国家的行政管理活动主要是依靠各级人民政府进行的。如果各级行政机关都能依法行使职权，依法进行管理，这样依法治国就有了基本保证。不坚持依法治国的方略，根本就谈不上依法行政；没有依法行政，依法治国就会落空。因此，依法行政是实现依法治国的根本保证，也是依法治国的核心和关键。

（3）依法行政的基本要求

1) 合法行政。行政机关实施行政管理，应当依照法律、法规、规章的规定进行；没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或增加公民、法人和其他组织义务的决定。

2) 合理行政。行政机关实施行政管理，应当遵循公平、公正的原则。行使自由裁量权应当符合法律的目的，排除不相关因素的干扰；所采取的手段应当必要、适当。行政机关可以采用多种方式实现行政管理的目的，但应当避免采用损害当事人权益的方式。

3) 程序正当。行政机关实施行政管理，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私外，应当公开；注意听取公民、法人和其组织意见；要严格遵循法定程序，依法保障行政相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行行政职责，与行政相对人存在利害关系时，应当回避。

4) 高效便民。行政机关实施行政管理，应当遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便公民、法人和其他组织。

5) 诚实守信。行政机关发布的行政信息应当全面、准确、真实。非因法定理由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定；因国家利益、公共利益或其他法定事由，需要撤回或者变更行政决定的，应当依照法定权限和法定程序进行，对因此受到财产损失的行政相对人，应依法给予补偿。

6) 权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要有法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或不正当行使职权，应当承担法律责任，实现权力和责任的统一。

五、行政行为

1. 行政行为的涵义与特征

（1）行政行为

行政行为是指行政主体基于行政职权，为实现行政管理目标，行使公共权力，对外部作出的具有法律意义的行为。

（2）行政行为的特征

1) 从属法律性。行政行为是执行法律的行为，必须有法律的依据。

2) 裁量性。行政行为的裁量性是由其权力因素的特点决定的。行政机关通过制定行政法规、规章，发布行政规范性文件，就未来事项做出预见性的规定。其批准、许可、禁止、免除，通常都涉及行政相对方未来的权利和义务。因此行政行为必须具有较强的自由

12 城市规划管理与法规

裁量因素。

- 3) 单方意志性。行政行为是行政主体的单方意志性的行为。可以自行作出执行法律的命令或决定，无需与行政相对人协商或争得对方同意。
- 4) 效力先定性。效力先定性是指行政行为一旦做出，在没有被有权机关宣布撤销或变更之前，无论是合法的还是违法的，对行政主体、行政相对人和其他国家机关都具有约束力，任何个人或团体都必须服从。
- 5) 强制性。根据行政法的原则，行政主体在行使职能如遇障碍时，在没有其他途径可以克服的情况下，可以运用其行政权力和手段，或借助其他国家机关的强制手段消除障碍，确保行政行为的实现。
- 6) 无偿性。行政主体在行使公共权力的过程中，追求的是国家和社会的公共利益，其对公共利益的集合（如收税）、维护和分配都应该是无偿的。任何乱收费、乱摊派都是不允许的。

2. 行政行为的内容

(1) 权益的赋予与剥夺

- 1) 赋予权益。是指赋予行政相对人某种新的法律上的权益，包括法律上的权能、权力和利益。权能，是能够从事某种活动或行为的一种资格。权利，是能够从事某种活动或要求他人不作为某种行为，或基于权利而得到的利益。
- 2) 剥夺权益。是指行政主体依法剥夺行政相对人已有的某种权益，包括法律上的权能、权力和利益。一般而言，权益的剥夺只能针对行政相对人的行政违法行为而进行，是行政制裁。

赋予权益的行政行为又称“授益行政行为”；剥夺行政权益的行政行为又称“侵益行政行为”。

(2) 义务的设定与免除

- 1) 设定义务。是指行政主体通过行政行为使行政相对人承担某种作为或者不作为的义务。如接受审计督察，接受纳税决定、拘留决定等。设定作为义务的行政行为称“命令”，设定不作为义务的行政行为称“禁令”。
- 2) 免除义务。是指行政相对人原来承担或本应承担的义务的解除，不再要求其履行义务。如免除某些纳税人纳税义务。与设定义务相比较，免除义务是针对特殊情况而为的。

(3) 变更法律地位

变更法律地位是指行政主体通过行政行为对行政相对人原来存在的法律地位予以改变，表现为原来所承担的义务或享有的权利范围扩大或缩小。

(4) 法律事实与法律地位的确认

- 1) 确认法律事实。是指行政主体通过行政行为依法对某种行政法律关系有重大影响的事实是否存在予以确认。如确认违法建设的事实。
- 2) 确认法律地位。是指行政主体通过行政行为依法对某种行政法律关系是否存在和存在的范围予以确认。如对建设用地使用权的确认。

总之，行政行为的内容表现为行政主体与行政相对人以及行政相对人与他人之间的行政法律关系的形成、解除和变更。

3. 行政行为的效力

行政行为的效力，是指行政行为一旦成立，便对行政主体和行政相对人所产生的法律上的效果和作用，表现为一种特定的法律约束力与强制力。

(1) 确定力。有效成立的行政行为具有不可变更力，即非依法不得随意变更、撤销。行政主体非依法定理由和程序不得随意变更行为的内容，或者就同一事项重新做出行政行为。行政相对人不得否认行政行为的内容，随意改变行政行为的内容。要求改变行政行为必须依法提出申请。

(2) 拘束力。行政行为成立后，其内容对行政主体和行政相对人产生的法律上的约束力。对于行政相对方，必须严格遵守、服从已经生效的行政行为；主动履行行政行为的全部内容和设定的义务；否则将承担相应的法律后果。对于行政主体，行政行为未被依法撤销、变更之前，负有执行该行政行为的义务，任何机关或者公务员不能干预这种执行；都要受到该行政行为的约束。

(3) 执行力。行政行为生效后，行政主体依法有权采取一定的手段，使行政行为的内容得以实现的效力。当行政相对人不履行法定义务时，行政机关可以依法强制其履行该义务。这种行政强制执行是行政机关依职权所作的执法行为，不需要事先得到法院的判决。这种执行力又称“自行执行力”。但是，自行执行力并不是所有的行政行为都必须强制执行，如：行政许可行为，行政处罚中的警告行为。一般而言，行政行为只是在行政相对方拒不履行义务的情况下，行政行为才需要强制执行。

多数情况下行政行为成立、生效后应立即执行，但并不是都立即执行。也有一些例外情况，如法律规定的暂缓执行的行为；行政主体不具备强制执行手段，须要申请人民法院强制执行等。

(4) 公定力。行政行为在没有被有权机关宣布违法或无效之前，即使不符合法定条件，仍然视为有效，并对任何人都具有法律约束力，即不论合法还是违法，都推定合法有效。

4. 行政行为的生效与合法的要件

(1) 行政行为的生效规则。行政行为生效的前提条件是行政行为的成立。一个行政行为只有具备法定要件，才能有效成立，才是合法的。一般行政行为的生效规则是：

即时生效。行政行为一经做出即具有效力，对相对方立即生效。

受领生效。行政行为须为被相对方受领才开始生效。受领，即接受、领会，是指行政机关须将行政行为告知相对方，为相对方所接受，一般采用送达的方式。

告知生效。行政机关将行政行为的内容采取公告或宣告等有效形式，使对方知悉。

附条件生效。行政行为的生效附有一定的期限或一定的条件，在所附期限到来或条件消除时，行政行为才开始生效。如：行政法规、规章的生效，往往附有一定的期限。

(2) 行政行为合法。行政行为合法的要件是：

1) 主体合法。行政行为的主体必须具有行政主体资格，能以自己的名义独立承担法律责任，否则，行政行为无效。行政主体合法包括行政机关合法、人员合法、委托合法三方面的内容。

2) 权限合法。行政主体必须在法定的职权范围内，以一定的权限规则实施行政行为。包括：行政事项管辖权的限制；行政地域管辖权的限制；时间管辖权的限制；法定手

段的限制；法定程度的限制；法律、法规设定条件的限制；委托授权的限制。行政主体只有在上述法定职权限度内实施行政行为，否则无效。

3) 内容合法。是指行政行为中体现的权利和义务，以及对权利、义务的影响与处理都应符合法律、法规的规定和社会公共利益。对于受法律约束的行政行为其必须符合法律法规的规定。对于自由裁量行为，必须符合法定幅度与范围。行政行为的内容应明确、适当，体现公正合理；必须符合实际，切实可行。

4) 程序合法。行政主体在实施行政行为时必须依照法定程序进行，不得违反法定程序，任意作出某种行为。不仅要求行政行为的性质要与相适应的法定行政程序要求相符合；还必须符合程序的一般要求，如：说明身份规则、听取意见规则等。

5. 行政行为的分类

行政行为分类方法很多，不同的标准可以有不同的分类。在城市规划管理实践中经常遇到的有下列几种：

(1) 抽象行政行为与具体行政行为。按照行政行为的对象是否特定为标准划分为抽象行政行为和具体行政行为。

1) 抽象行政行为。是指特定的行政机关在行使职权的过程中，制定和发布普遍行为准则的行为。抽象行政行为能对未来发生拘束力，可以反复使用，可以起到拘束具体行政行为的作用的行为。包括制定法规、规章，发布命令、决定等。编制城市规划也属于抽象行政行为。

抽象行政行为的核心特征是：行政行为的不确定性或普遍性。抽象行政行为是对某一类人或事具有拘束力，且具有后及力；其不仅适用当时的行为或事件，而且适用于以后要发生的同类行为和事件。抽象行政行为具有普遍性、规范性和强制性的法律特征，并经过起草、征求意见、审议、修改、通过、签署、发布等一系列程序。

2) 具体行政行为。是指行政机关在行使职权的过程中，对特定的人或事件做出影响相对方权益的具体决定与措施的行为。具体行政行为是将行政法律关系双方的权利和义务内容的具体化，是在现实基础上的一次性行为。在已有行政法律规范的情况下实施具体行政行为必须遵守法定规则。

具体行政行为的特征是行为对象的特定性与具体化。其内容只涉及某一个人或组织的权益。具体行政行为一般包括：行政许可与确认行为、行政奖励与给付行为、行政征收行为、行政处罚行为、行政强制行为、行政监督行为、行政裁决行为等。

(2) 内部行政行为与外部行政行为。以行政行为的适用性和效力作用对象的范围作标准，可以划分为内部行政行为和外部行政行为。

内部行政行为。是指行政主体在内部行政组织管理过程中所作的只对行政组织内部产生的法律效力的行为，如行政处分、行政命令等。

外部行政行为。是指行政主体对社会实施行政管理活动的过程中，针对公民、法人或其他组织所作出的行政行为，如行政处罚、行政许可等。

(3) 约束行政行为与自由裁量行政行为。行政行为以受法律的约束程度为标准，可分为约束行政行为和自由裁量行政行为。

约束行政行为。是指法律规范对其范围、条件、标准、形式、程序等作了较详细、具体、明确规定了的行政行为。行政主体必须严格依照法律规范的规定进行，没有自行选择、

斟酌、裁量的余地，如税务机关征税等。

自由裁量行为。是指法律规范仅对行为目的、范围等作了原则性规定，而将行为的具体条件、标准、幅度、方式等留给行政机关自行选择、决定的行政行为。

(4) 依职权的行政行为与依申请的行政行为。以行政机关可否主动作出行政行为为标准，划分为依职权的行政行为和依申请的行政行为。

依职权的行政行为。是指行政机关依据法律授予的职权，无须相对方的请求而主动实施的行政行为。如行政处罚等。

依申请的行政行为。是指行政机关必须有相对方的申请才能实施的行政行为。如颁发营业执照、核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证等。

(5) 单方行政行为与双方(多方)行政行为。以决定行政行为成立时参与意思表示的当事人的数目为标准，把行政行为划分为单方行政行为与双方(多方)行政行为。

单方行政行为。是指行政机关单方意思的表示，无须征得相对人同意即可成立的行政行为。如行政处罚、行政监督等。

双方(多方)行政行为。是指行政机关为实现公务目的，与相对方协商达成一致而成立的行政行为，如行政合同。如果行政关系多方当事人为了一定目的，经协商达成一致而产生法律效果的行政行为称为多方行政行为，又称为“行政协定”或“行政协议”，如行政机关与群众组织签订的各项协议等。双方行政行为与多方行政行为在性质上没有多大区别。

(6) 要式行政行为与非要式行政行为。以行政行为是否应当具备一定的法定形式为标准，划分为要式行政行为和非要式行政行为。

要式行政行为。是指必须具备某种法定的形式，或遵守法定程序才能生效的行政行为。如行政处罚必须以书面形式加盖公章才能生效。如果不需一定方式和程序，无论采取何种方式都可以成立的行政行为称为非要式行政行为。如公安机关对醉酒司机采取强制约束的行为。要式行为，就其形式而言是羁束性的要求；而非要式行政行为属于自由裁量性规定。采取非要式行政行为应受到严格控制，一般在情况紧急或不影响对方权利的情况下才能采取。

(7) 作为行为与不作为行为。所谓作为行政行为，是指以积极作为的方式表现出来的行政行为，如行政奖励、行政强制等。不作为行政行为，是指以消极不作为的方式表现出来的行政行为。如“集会游行示威法”中规定，对于游行、集会申请，主管机关对申请“预期不通知的，视为许可”就属于不作为行为。

(8) 行政立法、行政执法与行政司法行为。行政立法、行政执法和行政司法行为是以行政权作用的方式和实施行政行为所形成的法律关系为标准划分的。

行政立法行为。是指行政主体以法定职权和程序制定带有普遍约束力的规范性文件的行为。

行政执法行为。是指行政主体依法实施的直接影响相对方权利和义务的行为，或者对个人、组织的权利和义务的行使和履行情况进行监督检查的行为。包括行政许可、行政确认、行政奖励等。

行政司法行为。是指行政机关作为第三者，按照准司法程序审理特定的行政争议或民事争议案件所作出的裁决行为；它所形成的法律关系是以行政机关为一方，以发生争议的

双方当事人各为一方的三方法律关系，具体包括行政裁决、行政复议等。此外，还有一些特殊的行政行为，如行政终局裁决行为、国家行为等。

六、行政程序

1. 行政程序的内涵

对于行政程序，目前尚无标准的定义。一般认为行政程序是指为完成某项任务或者达到某个目标，预先设定好的方式、方法或步骤。行政程序有广义和狭义之分。广义行政程序是指有关行政的程序，既包括行政行为的程序，也包括解决行政案件的程序等。狭义的行政程序是指国家机关及其工作人员以及其他行政主体施行行政管理的程序，即行政主体实施其实体行政法权力（利），履行其实体行政法义务，依法必须遵循的方式、步骤、顺序以及时限的总合。其中，步骤是指行政过程的必经阶段；方式是指行政活动过程的方法和形式；时限是指行政行为完成限定的期限；顺序是指行政活动完成的先后次序。

2. 行政程序的基本内容

- (1) 行政程序的基本规则必须由法律规定，不得由行政部门自行设定、变更或撤销。
- (2) 行政程序必须向利害关系人公开，并设置适当的程序规则予以保障。
- (3) 公民的权利或义务因某种行政行为而受到影响时，在该行政行为作出以前，应当有适当的程序规则保障其获得陈述意见和提供证据的公正机会，还必须设定必要的程序规则，保证利害关系人的意见和证据能够得到行政本部门的充分尊重。
- (4) 行政程序具有中立性原则，保障行政裁判人员的独立性，建立回避制度，引入分权制衡机制等。
- (5) 凡是可能损害行政相对人合法权益的行政行为都必须设有效的行政救济程序，并预先告知行政相对人寻求救济的渠道和方式。
- (6) 行政程序的设置应以最小成本尽可能获得最大收益，以达到设定的目标，充分体现合理原则。简单说来就是“事先说明理由、事中征求意见、事后告知权利”。

3. 行政程序的类型及价值

行政程序根据不同标准有多种分类。以行政程序使用的范围划分，行政程序可分为内部行政程序和外部行政程序。以行政程序是否由法律加以明确规定为标准，分为法定程序和自由裁量程序。按照行政程序适用的时间不同为标准，可分为事前行政程序和事后行政程序。按照适用于不同行政职能为标准，划分为行政立法程序、行政执法程序和行政诉讼程序。根据行政程序的环节划分为普通行政程序和简易行政程序。

行政程序的价值，是保障行政相对人的权利，扼制行政主体自由裁量的随意性。保障行政权的有效行使，有助于提高行政效率，在行政公正和效率之间起到平衡的作用。

4. 行政程序法的基本原则

- (1) 公开的原则。行政主体应当向行政相对人和社会公开其行政行为，主要有：公开行政所依据的行政法规和规范性文件；公开行政决定，包括行政处理、处罚、强制执行、裁决和复议决定等；公开行政过程包括行政机关的设置及不涉及国家或私人保密的一切情况。
- (2) 公正的原则。要排除行政主体可能造成偏见的因素，是指公平的对待行政相对人或相对人各方的原则。

(3) 正当的原则。行政行为应当正规地、符合理性地进行，具体要求是正规性和逻辑性。行政主体的地位、职权以及采取的方式、步骤等都有严格的根据；行政程序的因果关系应当合乎逻辑、合乎理性。

(4) 参与原则。公民或行政相对人对行政行为有权表达自己的意见，并且使这种意见得到应有的重视。参与原则是行政程序法的核心，在可能的条件下，扩大公民或行政相对人对行政行为的参与权。

(5) 复审原则。行政行为在一定条件下应当进行复核。其理论依据是行政行为的失误难以避免性。行使复审职能的国家机关主要有原行政主体之外的行政机关，其复审称之为“行政复议”。司法机关，其复审称之为“司法审查”。由于行政复议机关仍然是行政机关，因此，行政复议之后仍然可以进行司法审查，司法审查成为终审。

(6) 效率原则。行政行为应当用最短的时间、最少的人力、物力和财力取得最理想的行政结果。但是，由于行政主体处于主导地位，有时行政主体以提高行政效率为名，减少或免除自己行政程序的义务，限制或剥夺行政相对人的程序权利，增加自己的自由裁量权，使效率成为“专制”的借口。因此在贯彻效率原则的同时，要防止行政机关滥用这个原则。

5. 行政程序法的基本制度

(1) 告知制度

1) 内涵。行政主体在实施行政行为的过程中，应当及时告知行政相对人拥有的各项权利，包括申辩权、出示证据权、要求听证权、必要的律师辩护权等。

2) 告知制度的具体要求。行政主体作出影响行政相对人权益的行为，应事先告知该行为的内容，包括行为的时间、地点、主要过程、作出该行为的事实依据和法律根据，相对人对该行为依法享有的权利等。告知制度一般只适用于具体行政行为，对于行政行为的内容及根据的重要事项，必须事先告知。

3) 告知制度的主要作用。告知制度尽可能防止行政主体违法或不当行为的发生，给行政相对人造成既成的不可弥补的损害。有利于减少行政行为的障碍或阻力，保障行政行为的顺利实施。事先告知也充分体现了行政主体对行政相对人的利益和人格的尊重。

4) 告知制度的程序。告知制度的程序由表明身份和通知两部分构成。行政主体及其公务人员在实施行政行为时，应以适当的方式让行政相对人了解自己的公务身份。把自己置于行政相对人的监督之下，使其自觉地予以配合。表明身份作为一种法律义务具有强制性。“通知”是指行政主体将特定的行政事项通知有关行政相对人，以方便其行使有关权利的程序。通知是行政主体的一项义务。通知可以采取书面形式，也可以采取口头形式，但是对于重要的通知应采取书面形式。通知的内容应当包括：事由；行政相对人的姓名或名称、住所；行政决定的内容及理由；对行政决定有关事项提出意见的机关和时限；可以听证的，告知接受申请的行政机关和申请时限；不提出意见的处理及其他必要事项。

(2) 听证制度

1) 概念。听证制度分为广义听证和狭义听证两种方式。

广义的听证。是指在一定的行政主体及其公务人员的主持下，在有关当事人的参加下，对行政管理中的某一个问题进行论证的程序。它广泛地存在于行政立法、行政司法和行政执法的过程中。

狭义的听证。是指在行政执法过程中听取利害关系人意见的程序，即行政主体在作出

有关行政决定之前，听取行政相对人的陈述、申辩和质询的程序。

2) 听证制度是现代程序法的核心制度。听证制度是行政相对人参与行政程序的重要形式。通过向行政机关陈述意见，并将陈述意见体现在行政决定中。行政相对人主动参与了行政程序，参与了影响自己权利、义务的行政决定的作出，体现了行政的公正和民主。因此听证制度已经成为现代行政程序法的基本制度之一。

3) 听证的分类。行政听证可以分为：立法听证、行政决策听证、具体行政行为听证等多种方式。

《城乡规划法》中规定了对于城乡规划的有关听证程序：“城乡规划报送审批前，组织编制机关应当予以公告并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见”。“对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见”。“经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图，确需修改的城乡规划主管部门应当采取听证会等方式，听取利害关系人的意见”。

4) 行政听证程序的基本内容。听证程序的主持人的确定应当遵循职能分离的原则。听证程序应当由行政主体中具有相对独立地位的专门人员或部门来主持。主持人应当是行政主体中非直接参与案件调查取证的人员或单位，且他们也有独立的办案权。

听证主持人职责和义务是：听证决定的通知，有关材料的送达、做好听证笔录；根据听证的证据、依据事实、法律法规，对案件独立的、客观的、公正地做出判断。

听证程序的当事人和其他参加人。听政程序的当事人是指参加听政的原告和被告。原告是指行政主体中直接参与案件调查取证的人员或部门。被告是指行政主体认为实施违法行为并将要受到行政处罚的公民、法人和其他组织。与处理结果有直接利害关系的第三人也有权要求参加听证。

公开举行。听证会一般应该公开举行，任何人员都可以参加，也可以进行宣传报导。但是，公开举行听证有可能损害公共安全和被告的合法权益，或者法律、法规规定的其他情况，行政主体也可以作出不公开举行听证的决定。

听证会的费用由国库承担，当事人不承担听证费用。

(3) 回避制度

回避制度是指国家行政机关的公务员在行使职权的过程中，如与其处理的行政法律事务有利害关系，为保证处理的结果和程序进展的公平性，依法终止其职务的形式并由其他人代理的一种程序法制度。回避制度的真正价值在于确保行政程序的公正性，保证行政程序公正的原则得到具体落实。

人事部发布的《国家公务员任职回避和公务回避暂行办法》中规定，回避范围不仅有直接血亲关系，还对三代以内旁系血亲关系、近姻亲关系等都作了明确的规定。而且对任职回避程序、公务回避程序也作了具体规定。

(4) 信息公开制度

信息公开制度是指凡涉及行政相对方权利和义务的行政信息资料，除法律规定予以保密的以外，有关行政机关都应该依法向社会公开，任何公民或组织都可以依法查阅复制。

信息公开制度有利于公民参政，有利于公民行使和实现自己的权利，有利于防止行政腐败和暗箱“操作”。这样，公民的权益就会获得比较切实的保障。

信息公开的范围，除法律、法规另有规定的以外，凡是涉及行政相对方权利和义务的

信息，必须向社会公开。行政主体应当提供条件和机会让公众知晓行政信息；没有公开的信息不能作为行政主体行政行为的依据。

(5) 职能分离制度

职能分离制度是指行政主体审查案件的职能和对案件裁决的职能，分别由内部不同的机构或人员来行使，确保行政相对人的合法权益不受侵犯的制度。

职能分离制度调整的不是行政主体与行政相对人的关系，而是行政机关内部的机构和人员的关系。职能分离制度可以建立权力制约机制，防止行政机关及其工作人员的腐败和滥用权力；防止行政执法人员的偏见，保证行政决定的公正、准确；行政分离制度还有利于树立行政机关在公众心目中的形象，消除公众对行政机关的偏见和疑虑。

(6) 时效制度

时效制度是对行政主体行政行为给予时间上的限制，以保证行政效率和有效保障行政相对人合法权益的程序制度。

时效制度要求行政主体在实施行政行为，特别是直接涉及行政相对人合法权益的行为时，法律明确规定的时间限制。

时效制度保障了行政行为及时作出，避免因为时间的拖延、耽搁造成行政相对人权益的损害。防止和避免官僚主义，提高行政效率。督促行政主体及时作出行政行为，防止因为时间的拖延造成证据的散失、毁灭或环境、条件变化等影响行政行为作出的准确性。还有利于稳定行政管理秩序和社会秩序。

时效制度的主要内容包括：行政行为的期限；违反行政时效的法律后果和对违反时效制度的司法审查。

(7) 救济制度

行政救济有广义和狭义之分。广义行政救济，包括行政机系统内部的救济，也包括司法机关对行政相对方的救济，以及其他救济方式，如国家赔偿等。其实质是对行政行为的救济。狭义上的行政救济是指行政相对方不服行政主体作出的行政行为，依法向作出该行政行为的行政主体或其上级机关，或法律、法规规定的机关提出行政复议申请；受理机关对原行政行为依法进行复查并作出裁决；或上级行政机关依职权主动进行救济；或应行政相对方的赔偿申请，赔偿机关予以理赔的法律制度。

行政救济的内容包括：行政复议程序、行政赔偿程序和行政监督检查程序。

七、行政法律责任

1. 行政法律责任

行政违法与行政责任：

(1) 行政违法。是指行政法律关系主体违反行政法律规范，侵害受法律保护的行政关系，对社会造成一定程度的危害，尚未构成犯罪的行为。

行政违法可以表现为：行政机关违法和行政相对方违法；实体性违法和程序性违法；作为违法和不作为违法等形式。行政违法的法律后果是承担法律责任。行政违法一经确认，一般可溯及行政行为发生时即无效。

(2) 行政责任。即行政法律责任，是指行政法律关系主体由于违反行政法律规范或不履行法律义务而依法承担的法律后果。

行政责任是基于行政法律关系而产生的，是因不履行法定的职责和义务所引起的法律后果。行政责任是一种法律责任，具有强制性，由国家机关来追究。

引起行政责任的原因是行政违法。因此，承担法律责任的主体既可以是行政机关和授权组织，也可以是行政相对人。

2. 行政法律责任的构成要件

行政法律责任的构成要件是：行为人的行为客观上已经构成了违法；行为人必须具备责任能力；行为人在主观上必须有过错；行为人的违法行为必须以法定的职责或法定义务为前提。

只有构成行政法律责任的全部要件，才能追究其法律责任。

3. 承担行政责任的方式

(1) 行政主体。由于行政主体是代表国家参与行政法律关系的，行政主体承担行政责任的形式受到一定限制，主要包括：停止、撤销或者纠正违法的行政行为、恢复原状、返还权益、通报批评、赔礼道歉、承认错误、恢复名誉、消除影响、行政赔偿等。

(2) 公务员。因为公务员的行政责任是职务行为，一般不直接对行政相对方承担行政责任，其行政责任一般是惩戒性的。其承担行政责任的方式是：通报批评、行政处分和赔偿损失等形式。

(3) 行政相对方。行政相对人的违法行为被确认后，有关行政机关可以责令行政相对人承认错误、赔礼道歉、履行法定义务、恢复原状、还原原物、赔偿损失、接受行政处罚。

4. 追究行政法律责任的原则

(1) 教育与惩罚相结合的原则。轻微的违法行为不能单纯地采用惩办手段，应当通过批评教育与适当的行政制裁来进行处理。

(2) 责任法定原则。构成行政违法的行为，必然是违反行政法的行为。追究行政违法行为的法律责任，必须严格按照行政法办事。

(3) 责任自负原则。谁违法谁承担法律责任。

(4) 主客观一致的原则。追究行政法律责任必须是其违反法定的义务或者法定职责。认定必须追究的行政法律责任时，应当分析是行政违法还是行政不当，要确定违法行为人在主观上有无过错。

追究行政法律责任，应当与行政违法行为的性质、情节和后果相适应。

八、行政法制监督与行政监督

1. 行政法制监督与行政监督的概念

(1) 行政法制监督。是指国家权力机关、国家司法机关、专门行政监督机关及行政机关外部的个人、组织依法对行政主体及国家公务员行使行政职权的行为和遵纪守法行为进行的监督。

(2) 行政监督。行政监督又称行政执法监督或行政执法监督检查，是指国家行政机关按照法律规定对行政相对人采取的直接影响其权利、义务，或对行政相对人权利、义务的行使和履行情况直接进行行政监督检查的行为。

2. 我国的行政法制监督体系

在我国，行政法制监督有以下几种：

(1) 权力机关的监督。即由各级人民代表大会及其常务委员会通过报告、调查、质询、询问、视察和检查等手段对行政机关及其工作人员实施全方位的监督。

(2) 司法机关的监督。是由人民法院和人民检察院通过行政诉讼、行政侵权赔偿诉讼、执行和刑事诉讼、司法建议等手段，对行政机关的行政行为和行政机关工作人员的职务行为进行审判、检察的活动。

(3) 行政自我监督。包括：上级行政机关对下级行政机关的日常行政监督，主管机关对其他行政机关的行政监督和专门行政机关——审计监督，行政监察机关对特定范围内的行政行为的监督。

(4) 政治监督。即由各党派、各政治性团体对行政机关及其工作人员的行政行为进行监督。如中国共产党的纪律检查委员会的监督、政治协商制度等。

(5) 社会监督。即由公民、法人或者其他组织对行政机关及其工作人员的行政行为进行的一种不具法律效力，却有重要意义的监督。如社会舆论监督、新闻媒体监督、信访、申诉等。这种监督虽然不直接发生法律效力。但它往往是具有法律效力的国家监督（包括权力机关、司法机关、行政机关的监督）的重要信息来源。

3. 行政法制监督的基本原则

行政法制监督的基本原则是：依法行使职权的原则；实事求是，重证据、重调查研究的原则；在适用法律和行政纪律上人人平等的原则；教育与惩罚相结合、督察与改进工作相结合的原则；专门工作和依靠群众的原则。

4. 行政法制监督与行政监督的区别

(1) 监督对象不同。行政法制监督的对象是行政主体和国家公务员，行政监督的对象是行政相对人。

(2) 监督主体不同。行政法制监督的主体是国家权力机关、国家司法机关、专门行政监督机关以及行政机关以外的个人和组织；而行政监督的主体正是行政法制监督的对象，即行政主体。

(3) 监督内容不同。行政法制监督主要是对行政主体行为合法性的监督和对公务员遵纪守法的监督；行政监督主要是对行政相对人遵守法律和履行行政法上的义务进行监督。

(4) 监督方式不同。行政法制监督主要采取权力机关审查、调查、质询和司法审查、行政监察、审计、舆论监督等方式；而行政监督主要采取检查、检验、登记、统计、查验等方式。

应该说明，行政法制监督主体中的专门行政监督机关——行政监察机关、审计机关本身就是行政机关，因此，这些行政机关同时还是行政监督的主体。

5. 行政法制监督的重要意义

行政法制监督是我国一项重要的法律制度，是我国国家行政管理活动遵守社会主义法制的重要保证。坚持和完善行政管理的法制监督制度，有利于实现国家行政管理的科学化、制度化和法律化，直接体现我国社会主义民主和法制化的发展水平。

行政法制监督可以确保我国国家行政管理活动依法进行，体现和维护全国各族人民的共同意志和利益，坚持社会主义方向，保证国家行政机关和法律、法规授权的组织及其公务员依法行政，忠于职守，遵纪守法，廉洁奉公和克服官僚主义；同时也及时清除腐败现象和惩治各种违法、违纪行为。

第三节 行政立法

一、行政立法的涵义及特点

1. 行政立法的涵义

行政立法是指国家行政机关依照法定权限与程序制定、修改和废止行政法规、规章等以及规范性文件的活动。

2. 行政立法的特点

(1) 行政立法的主体是特定的国家行政机关。我国的立法可以分为权力机关的立法和国家行政机关立法。权力机关的立法是享有立法权的人民代表大会及其常务委员会。国家行政机关作为权力机关的执行机关，可以为有效地执行法律、法规和规章以规范性文件的形式做出执行性解释，这种解释同样具有法律上的约束力。

(2) 行政立法是从属性立法。行政机关的立法从属于权力机关的立法，是权力机关立法的延伸和具体化。其从属性决定了权力机关制定的法律、地方性法规的效力分别高于国务院的行政法规、规章和地方人民政府的地方性规章。

(3) 行政立法的强适应性和针对性。行政立法随着形势的变化，不断地立、改、废，因此具有周期短、节奏快、数量大的特点。通过制定行政规范和规则，为作出具体行政责任提供依据。

(4) 行政立法的多样性和灵活性。行政立法也具有多样性和灵活性，是由国家行政管理事务广泛、多样所决定的。国家机关可以根据需要，采取灵活、多样地行使制定行政法规和规章。行政立法主体的多层次性，决定了行政立法在形式上的多样性，可以采取多样的发布形式，如：国务院批准主管部门发布，主管部门直接发布，主管部门联合发布等。行政立法的名称也是多样的，如条例、规定、办法等。

二、行政立法的主体及其权限

依据我国的刑法、组织法和其他有关法律、法规的规定，我国行政立法的主体分为以下几类：

1. 国务院

国务院是我国最高的行政立法主体，具有依职权立法的权力和依照最高国家权力机关和法律授权立法的权力。国务院可以制定行政法规；依照最高国家权力机关授权指定某些具有法律效力的暂行规定或条例；具有对规章的批准权、改变权和撤销权。

2. 国务院各部委和直属机构

国务院各部委是国务院的职能部门，有根据法律和行政法规在本部门权限内制定规章的权力。其行政立法权来源于单项的法律、法规的授权。制定的规章要经过国务院批准后才能作为行政规章发表。

3. 有关地方人民政府

根据我国的组织法规定，省、自治区、直辖市人民政府基于依法授权，可以在其权限范围内进行行政立法。省、自治区人民政府所在地的人民政府，在其权限范围内，可以根

据法律、法规制定行政规章；经国务院批准的较大的城市的人民政府，可以根据法律、法规，就其职权范围内的行政事项制定行政规章。

三、行政立法原则

1. 依法立法的原则

行政立法必须依法进行。行政机关只有在宪法和组织法赋予行政立法权后，在其职权范围内进行行政事务性立法；必须根据法律、法规关于相应问题的规定立法；依据法律、法规规定的程序立法。行政机关行使紧急立法权，必须符合宪法所设定的紧急状态条件。

2. 民主立法的原则

行政机关依照法律进行立法时，应采取各种方式听取各方意见，保证民众广泛参与行政立法。要建立公开制度，行政立法草案应提前公布，并附有立法目的、立法机关、立法时间等内容的说明，以便让人们有充分的时间发表对特定立法事项的意见。要建立咨询制度，设立专门的咨询机构和咨询程序，对特别重大的行政立法进行专门咨询；公民有权就立法所涉及的有关问题甚至立法行为本身请求立法机关予以说明和答复。建立听证制度，将听取意见作为立法的必经环节和法定程序，并公布对立法意见的处理结果。

3. 加强管理与增进权益相结合的原则

行政立法具有层次性。直接的目的是为了加强或者改善某一行政领域内的行政事务的管理；最终目的是实现和增进公民的权益，保护人民的幸福。因此，行政立法要正确处理好维护行政权力和保障公民权益之间的关系。在为国家行政管理活动提供具体法律依据的同时，要注意规定的合理、适当。不能不当地限制甚至剥夺公民的合法权益。行政立法要在社会协调与发展、稳定与繁荣、社会公平与行政效率之间取得相对平衡。

4. 效率原则

行政机关在切实保障行政相对人基本人权和公平行政的基础上，尽可能地以最低成本制定出最高质量的行政法律规范。建立立法成本—效益分析制度和时效制度。

四、行政立法程序

行政立法程序，是指行政立法主体依照宪法、法律、法规的规定，制定、修改和废止行政法规、规章和其他规范性文件的步骤。

根据规范性文件的内容和行政立法的实践，行政立法程序一般包括：编制立法规划、起草、征求意见、审查、审议通过、签署审批、发布备案。

五、行政立法的法律效力

1. 行政立法的效力等级

效力等级是指行政法规在国家法律规范体系中所处的地位。

宪法具有最高的法律效力；法律效力仅次于宪法，高于行政法规和规章；行政法规的效力高于地方性法规和规章；地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章；省、自治区的人民政府制定规章的效力高于本行政区域内较大城市的人民政府制定的规章；部门规章之间，部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自权限范围内施行。

若地方性法规与部门规章对同一事项的规定不一致时，由国务院提出意见。国务院认

为应当适用地方性行政法规时，应该决定在该地适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应报请全国人大常委会裁决。

2. 行政立法的效力范围

在一般的情况下，中央行政机关制定的行政法规或者行政规章，在全国范围内都有约束力。地方性规章只在本行政区域内有效。

第四节 行政许可

一、行政许可的概念和特征

1. 行政许可的概念

《行政许可法》第二条规定，“本法所称行政许可，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为”。

2. 行政许可的特征

根据上述定义，行政许可具有以下特征：

(1) 行政许可是依申请的行政行为。行政许可是根据公民、法人或其他组织提出申请而产生的行政行为。**无申请即无许可。**

(2) 行政许可是管理型行为。主要体现在行政机关作出行政许可的单方面性。不具有行政管理特征的行为，即使冠以审批、登记的名称，也不属于行政许可。

(3) 行政许可是外部行为。有关行政机关对其直接管辖的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批，属于内部管理行为，不属于行政许可。

(4) 行政许可是准予相对人从事特定活动的行为。实施行政许可的结果是，使相对人获得了从事特定活动的权利或者资格。

二、行政许可的作用

行政许可作为一项制度，是国家行政管理中的主要手段之一，是现代国家主要调控的形式。利用行政许可手段，既能使国家处于超然地位，进行宏观调控，又能发挥被管理者的主观能动性，被认为是一种刚柔相济、行之有效的行政权的行使方式。然而，行政许可不仅有积极的方面，也有消极的方面。

1. 行政许可的积极作用

有利于加强国家对社会经济活动的宏观管理，实现从直接管理到间接管理的过渡，协调行政主体和行政相对人之间的关系。

有利于保护广大消费者及人民大众的权益，制止不法经营，维护社会经济秩序和生活秩序。

有利于保护并合理分配和利用有限的国家资源，搞好生态平衡，避免资源、财力和人力的浪费。

有利于控制进出口贸易，发展民族经济，保持国内市场稳定。

有利于消除危害公共安全的因素，保障社会经济活动有一个良好的环境。

2. 行政许可的消极作用

随着行政权力的拓展，行政官员利用行政管理权，特别是利用行政许可权贪污受贿的现象日益增多。如果行政许可制度运用过滥、过宽，还会使社会发展减少动力，丧失活力，必然会出现许可制度在各部门之间相互矛盾，重复设置，导致被许可人无所适从，从而减低行政效率，还为腐败行为提供可乘之机。

另外，行政许可制度是建立在一般禁止的基础上的。被许可人一旦取得进入某项活动的资格和能力，有了法律的保护，可能失去积极进取和竞争力。这种消极作用在商业竞争和职业资格许可方面尤为突出。

因此，在充分利用行政许可制度的同时，必须对行政许可行为进行规范，并根据社会发展的需要，适时调整行政许可的范围。从而使行政许可制度依法建立、健全和完善，防止行政管理人员利用行政许可权贪污腐败。

三、行政许可的原则

《行政许可法》确立了行政许可必须遵守的六项原则：

1. 合法原则

设定和实施行政许可，都必须严格依照法定的权限、范围、条件和程序进行。

2. 公开、公平、公正的原则

有关行政许可的规定必须公布，未经公布的，不得作为实施行政许可的依据；除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，应当公开；对符合法定条件、标准的申请人，要一视同仁，不得歧视。

3. 便民原则

行政机关在实施行政许可的过程中，应当减少环节，降低成本、提高办事效率，提供优质服务。公民、法人或者其他组织在申请行政许可的过程中能够廉价、便捷、迅速地获得许可。

4. 救济原则

救济原则是指公民、法人或者其他组织认为行政机关实施的行政许可使其合法权益受到损害时，要求国家予以补救的制度。公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可享有陈述权、申辩权；有依法申请行政复议或者提起行政诉讼权。其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的，有权依法要求赔偿。

5. 信赖保护原则

公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可；除非行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生了重大变化；为了公众利益的需要，确需依法变更或者撤回已经生效的行政许可。但是，由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。

6. 监督原则

县级以上人民政府必须建立健全对行政机关实施行政许可制度的监督制度；上级行政机关应当加强对下级行政机关实施行政许可的监督检查，及时纠正实施中的违法行为。同时，行政机关也要对公民、法人或者其他组织从事行政许可事项的活动实施有效监督，发现违法行为应当依法查处。

四、行政许可的分类及其特征

现行的行政许可很多，数量很大。按照行政许可的性质、功能和适用条件，将行政许可分为以下几类：

1. 普通许可

普通许可是指行政机关准予符合法定条件的公民、法人或者其他组织从事特定活动的行为。是运用最广的行政许可。

其主要特征是：对相对人行使法定权利或者从事法律没有禁止，但有附加条件的活动的准许；一般没有数量控制。行政机关实施普通许可一般没有自由裁量权。

普通许可主要适用于：直接关系国家安全、公共安全的活动；基于高度社会信用的行业的市场准入和法定经营活动；利用财政资金或者由政府担保的外国政府、国际组织贷款的投资项目和涉及产业布局、需要实施宏观调控的项目；直接关系人身健康、生命财产安全的产品、物品的生产、销售活动。

2. 特许

特许是指行政机关代表国家依法向相对人转让某种特定的权利的行为。

特许的功能有三：一是相对人取得特许权一般应当支付一定的费用，所取得的特许权可以转让、继承；二是特许一般有数量控制；三是行政机关实施特许一般有自由裁量权。

特许主要适用于下列事项：有限自然资源的开发利用；有限公共资源的配置；直接关系公共利益的垄断性企业的市场准入等。

3. 认可

认可是指行政机关对申请人是否具备特定技能的认定。

其主要特征有：一般要通过考试方式并根据考试结果决定是否认可；资格、资质证的认可，是对人的许可，与身份相联系，不能继承、转让；没有数量限制；行政机关实施认可一般没有自由裁量权。

认可主要适用于提供公共服务并且直接关系公共利益的职业、行业需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项。

4. 核准

行政机关对某些事项是否达到特定技术标准、经济技术规范的判断、确定。

主要特征是：依据主要是技术和专业性的；一般要根据实地验收、检测决定；没有数量控制；行政机关实施核准没有自由裁量权。

核准主要应用于以下事项：直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的特定产品、物品的检验、检疫。

5. 登记

登记是指行政机关确立行政相对人的特定主体资格的行为。登记的主要功能是通过对相对人获得某种能力向公众提供证明或信誉、信息。

主要特征是：未经合法登记取得主体资格或者特定身份，从事涉及公众关系的经济、社会活动是非法的；没有数量控制；对申请登记的材料一般只进行形式审查，通常可以当场作出是否准予登记的决定；行政机关实施登记没有自由裁量权。登记主要适用于确立个人、企业或者其他组织特定的主体资格、特定身份的事项。

五、行政许可程序与期限

1. 行政许可的一般程序

(1) 申请与受理

1) 申请是公民、法人或者其他组织作为申请人，向行政机关提出拟从事依法需要取得行政许可活动的意思表示。行政许可可以信函、电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件提出，也可以由申请人委托代理人提出，不必都要由申请人到行政机关办公场所提出行政许可申请。申请人提出行政许可申请，目的是证明其符合法定条件，有权取得行政许可。

2) 行政机关对申请人提出的申请进行形式审查后，申请事项依法属于本机关职责范围，申请材料齐全，符合法定形式的，因而对其申请予以接受，称之为受理。自受理之日起行政许可期限的规定开始适用，行政机关即负有在法定期限内作出是否准予行政许可决定的义务。行政机关在法定期限内不作出行政许可决定的，申请人可以依法通过行政复议、提起行政诉讼追究行政机关不作为的法律责任。

(2) 审查。行政许可的审查程序，是指行政机关对已经受理的行政许可申请材料的实质内容进行核查的过程，是行政机关作出行政许可决定的必经环节。审查质量直接影响行政许可的质量。

审查方式主要有：书面审查、实地核查、当面质询、听取第三人（利害关系人）意见，召开专家论证会等。行政机关可以依据设定行政许可的法律规定，结合行政许可事项的性质，相应决定采取何种方式审查行政许可的申请材料。

(3) 决定。决定是行政许可机关根据行政许可申请材料审查的结果，作出是否准予行政许可的决定过程。行政许可的决定是根据审查认定的事实作出的。

(4) 核发证件。行政许可决定有颁发证件的，也有不颁发证件的。颁发证件的种类有：许可证、执照或者其他证书；资质证、资格证或其他合格证书；行政机关的批准文件；法律、法规规定的其他行政许可证件。不颁发证件的可以在行政许可申请书上加注文字，说明准予行政许可的时间、机关及内容，并加盖公章；或者与申请人签订行政合同等，对于行政许可的申请，行政机关不作为行为视为行政许可。

行政机关作出准予行政许可的决定，应当予以公开，公众有权查阅。行政机关作出不予行政许可的决定，应当说明理由并告知相对人救济权。

2. 行政许可的期限

《行政许可法》规定了 20 日的一般期限；法律、法规另有规定的，依照其规定。对于多个行政机关，实行统一办理或者联合办理、集中办理的期限，行政许可法规定办理时间不超过 45 日。颁发、送达行政许可的期限为：作出行政许可决定后的 10 日内完成。

第五节 行政复议

一、行政复议的概念与特征

1. 行政复议的概念

行政复议是公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关

提出行政复议申请，行政机关受理并作出行政复议决定的专门活动。

2. 行政复议的特征

(1) 行政复议的启动是依据行政相对人的申请。公民、法人或者其他组织认为自己的合法利益受到具体行政行为的侵犯，以自己的名义向有权的行政机关提出行政复议的请求，要求其行使职权，改变或者撤销该行政行为。行政复议机关作出行政复议的决定必须基于行政相对人的申请；如果没有申请，行政复议机关不能主动实施行政复议的行为。

行政复议机关在发现其所属行政主体所作的具体行政行为违法，或者行政行为不当时，可以主动予以撤销或者变更，但这不是行政复议行为，而是上级对下级一种监督行为。

(2) 行政复议的行政行为必须是具体行政行为。公民提出行政复议请求的前提是存在具体行政行为，不能单纯以行政主体的抽象行政行为不合法提出行政复议。如果行政相对人认为行政主体作出具体行政行为所依据的某些抽象行政行为不合法，可以同时向行政复议机关提出对该抽象行政行为的审查申请。

(3) 行政复议的性质是行政机关处理行政纠纷的活动。行政相对人不服行政决定，认为该行为侵犯其合法权益的，就产生了行政纠纷。对行政相对人提出的行政复议案件由上级政府的行政复议机关受理并作出复议决定。行政复议机关都是国家行政机关，依法享有行政复议权，其做出的行政决定具有可诉性。

复议机关在法定期间内不作出复议决定，当事人对原具体行政行为不服提起诉讼的，应当以作出原具体行政行为的行政机关作为被告。当事人对复议机关不作为不服提起诉讼的，应当以复议机关为被告。

(4) 行政复议是对行政决定的一种法律救济机制。行政复议机关对复议申请进行审查并给予相应的行政救济制度，为行政相对人提供了排除行政侵害的可能性和途径。

二、行政复议与行政诉讼的关系与区别

1. 行政复议与行政诉讼的关系

对于属于法院受理范围的行政案件，可以直接向法院提起诉讼；公民也可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请行政复议，对复议决定不服的，再向人民法院提起诉讼。采用哪种方式，由公民自由选择。

对属于人民法院受案范围的某些行政案件，法律、法规规定必须先向行政机关申请行政复议，对复议决定不服然后才能向法院提起诉讼；否则法院不予受理。

2. 行政复议与行政诉讼的区别

性质不同。行政复议是行政复议机关作出的行政决定，行政诉讼是法院运用审判权而进行的司法活动。

职权不同。行政复议是一种行政权；在行政复议中，有权变更有争议的行政决定，撤销或变更行政决定所依据的规章或者行政规范。人民法院行使的是一种审判权或司法权；无权撤销或者变更有争议的行政决定所依据的行政规章和行政规范，只能不予适用。

审理方式不同。行政复议一般实行书面审理的方式，有必要时才实行其他方式。行政诉讼一般实行开庭审理的方式，当事人双方都应到庭。

法律效力不同。除法律有明文规定者外，行政复议不具有最终法律效力，行政相对人

对行政复议不服的可以向法院提起行政诉讼。行政诉讼的终审判决具有最终的法律效力，双方当事人必须履行。

三、行政复议机关及其职责

1. 行政复议机关

只有县级以上人民政府以及县级以上人民政府工作部门才可以成为行政复议机关。行政复议机关中负责行政法制工作的机构具体办理有关行政复议事项。

2. 行政复议机关的职责

行政复议机关的法制工作机构应该履行以下职责：

受理行政复议申请；向有关组织和人员调查取证、查阅文件和资料；审查行政复议的具体行政行为是否合法与适当；拟定行政复议决定；处理或者转送对有关规定的审查；对行政机关违法行为依照规定的权限和程序提出处理意见；办理因不服行政复议决定提起行政诉讼的应诉事项；法律、法规规定的其他职责。

四、行政复议的申请

1. 申请期限与方式

(1) 申请期限。公民、法人和其他组织对具体行政行为不服需要提出行政复议的，在知道具体行政行为之日起的 60 日内申请，法律规定超过 60 日的除外。

(2) 申请方式。既可以以书面形式申请，也可以以口头方式申请。对于口头申请，行政复议机关应当场记录申请人的基本情况、行政复议请求，申请复议的主要事实、理由和时间。

2. 行政复议的参加人

根据《行政复议法》的规定，认为具体行政行为侵犯其合法权益并向行政机关申请行政复议的公民、法人或者其他组织是申请复议人，具有复议申请人资格。对于公民，除上述条件之外，还必须具有申请复议的行为能力。

如果申请复议的公民死亡、法人或者其他组织终止的情况下，其复议资格依法自然转移给特定利害关系的公民、法人或者其他组织的制度称为复议申请人资格的转移。在申请人资格转移之后，他们具有了申请人的资格，以自己的名义提出行政复议。

如果与具体行政行为有法律上的利害关系，包括直接利害关系和间接利害关系可以作为复议第三人。

行政复议的被申请人一般为行政机关。

申请人、第三人可以委托代理人代为参加行政复议。

3. 行政复议的管辖

《行政复议法》中规定的行政复议的管辖采用了“条块结合”的原则。

对于县级以上地方各级人民政府工作部门具体行政行为不服的复议申请人可以选择向该部门的本级人民政府申请，也可以向上一级主管部门申请。

对于地方各级人民政府的具体行政行为不服的，向上一级地方人民政府申请复议。对省、自治区人民政府依法设立的派出机关（例如：地区行署）所属的县级人民政府的具体行政行为不服的，向该派出机关申请复议。

对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的，向做出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请复议。对行政复议不服的，可以向人民法院提起诉讼；也可以向国务院申请裁决，国务院依照行政复议法的规定作出最终裁决。

五、行政复议的受理

1. 行政复议申请的处理

行政复议机关在收到行政复议申请后，应当在 5 日之内进行审查，对于符合申请条件，没有重复申请复议，没有向法院起诉且在法定期限内提出的复议申请，应予以受理。

在接到复议申请之日起作为复议受理日期。对不符合条件或者超出法定期限；人民法院已经受理申请或者重复提出的申请不予受理。

对于符合条件但是不属于本行政机关受理的复议申请，应在决定不予受理的同时，告知申请人向有关行政复议机关提出。

接受行政复议申请的县级以上地方人民政府，对于属于其他机关受理的行政复议申请，应当自接到复议申请之日起 7 日内，转送有关行政复议机关，并告知行政复议人。

2. 行政复议申请权的救济

行政复议的救济包括诉讼救济和行政救济。

(1) 诉讼救济。法律、法规规定应当先向行政复议机关申请的行政复议，对行政复议决定不服再向人民法院提起行政诉讼。行政复议机关不予受理或者受理后超过期限不答复的，复议申请人自收到不予受理之日起，或者行政复议期限届满之日起 15 日之内，依法向法院提起诉讼。

(2) 行政救济。行政复议申请人提出申请后，行政复议机关没有正当理由不受理的，上级行政复议机关应当责令其受理；必要时，上级行政复议机关也可以直接受理。

3. 行政复议期间行政行为的执行

行政复议期间，具体行政行为原则上不停止执行。但是，被申请人认为需要停止执行的，或者行政复议机关认为需要停止执行的可以停止具体行政行为。申请人申请停止执行，行政复议机关认为其要求合理的可以停止执行。法律规定的其他可以停止执行的情况。

六、行政复议的决定

1. 行政复议的审理

行政复议案件基本上采用书面审查的方式。复议机关认为有必要时，可以向有关组织和人员调查情况，听取申请人、被申请人和第三人的意见。

2. 行政复议决定的种类

(1) 维持具体行政行为。复议机关认为具体行政行为认定事实清楚、证据确凿、使用依据正确，程序合法、内容适当的，应当维持具体行政行为。

(2) 决定被申请人履行法定责任。被申请人（行政机关）对于法律、法规规定的责任和义务必须履行。如不履行是一种失职行为，构成不作为违法。行政复议机关对此应该作出被申请人履行其职责的决定。

(3) 决定撤销、变更被申请人的具体行政行为或者确认该具体行政行为违法。主要有：主要事实不清、证据不足的；适用法律错误的、违反法定程序的、超越或者滥用职权的、具体行政行为不当的。

(4) 不履行举证责任的法律后果。被申请人不履行举证责任的视为该具体行政行为没有依据、没有证据，决定撤销。

(5) 不得重新作出相同的具体行政行为。行政机关责令被申请人重新作出具体行政行为的，被申请人不得以同一事实和理由作出与原具体行政行为相同或基本相同的具体行政行为；否则无效。

3. 行政复议的期限、效力及履行

(1) 期限。行政复议的期限应当自受理申请之日起 60 日内作出行政复议决定。但是法律、法规规定的行政复议期限少于 60 日内的除外。特殊情况下，经行政复议机关负责人的批准可以适当延长，但延长的期限不得超过 30 日，并告知申请人和被申请人。

(2) 效力。行政复议机关作出的行政复议决定应当制作行政复议决定书，并加盖印章，行政复议决定书一经送达，即发生法律效力。

(3) 履行。被申请人应当履行行政复议的决定。不履行或者无正当理由拖延履行行政复议决定的，行政复议机关或者有关上级机关应当责令其限期履行。

申请人逾期不起诉又不履行行政复议决定的或者不履行最终裁决的行政复议决定的，如果属于维持具体行政行为的行政复议决定，由作出具体行政行为的机关依法强制执行或者申请法院强制执行。如果是变更具体行政行为的行政复议决定，由行政复议机关依法强制执行，或者申请法院强制执行。

第六节 行政处罚

一、行政处罚的概念与特征

1. 行政处罚的概念

行政处罚是指行政机关或者其他行政主体依法对违反行政法但尚未构成犯罪的行政相对人实施的制裁。

2. 行政处罚的特征

行政处罚由行政机关或其行政主体实施。行政处罚权是行政权的一部分；除非法律另有规定，行政处罚权应由行政机关行使。

行政处罚权是对行政相对人的处罚，即对公民、法人或其他组织的处罚。

行政处罚针对的是管理相对人违反行政法律规范的行为。行政处罚以惩戒违法为目的。

二、行政处罚与相关概念的区别

1. 行政处罚与行政处分

行政处罚与行政处分都属于行政法律制裁，都是由法定行政主体予以实施。二者的区别是：

针对的对象不同。行政处分针对的是行政主体内部的人员，他们与行政主体一般有人事管理的隶属关系；行政处罚则是针对社会上的公民、法人或其他组织，他们与行政主体没有隶属关系。

制裁的方法与手段不同。行政处分种类与内部的人事管理相适应。有警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等六种。而行政处罚的种类在《行政处罚法》中规定。

制裁的依据不同。行政处分制裁的依据是行政机关内部的奖励和惩处规定，如《公务员法》等，而行政处罚的依据只能是《行政处罚法》和其他相关法律。

救济途径不同。对行政处罚不服的，可以向复议机关申请行政复议或向人民法院提起行政诉讼；对行政处分不服的只能向主管行政机关或专门的行政监察机关申诉。

2. 行政处罚与刑罚

行政处罚与刑罚都是具有强制力的制裁方式，但二者又有显著的区别：

权力归属不同。行政处罚属于行政权的一部分，刑罚权力属于审判权的范畴。

实施惩罚的主体不同。行政处罚是有外部管理权限的行政机关或者法律、法规授权的组织实施；刑罚的主体是人民法院。

实施处罚的对象不同。行政处罚的对象是违反了行政法律、法规的公民、法人或其他组织；刑罚适用的对象是依刑法应当惩罚的犯罪分子。

所依程序不同。行政处罚是按照《行政处罚法》规定的程序作出的；刑罚是依照《刑事诉讼法》所规定的程序做出的。

种类不同。行政处罚的种类很多，既有《行政处罚法》规定的，又有单个行政法律、法规分散作出规定的；刑罚统一由《刑法》规定。

三、行政处罚的基本原则

1. 处罚法定原则

实施行政处罚的主体是法定的；实施行政处罚的依据是法定的；实施行政处罚的程序是法定的。法无明文规定的，不处罚。

2. 公正、公开的原则

行政机关在处罚中，对受处罚者用同一尺度平等对待，即公正的原则。行政机关对于有关行政处罚的法律规范、执法人员身份、主要行政依据等，及行政处罚的有关情况，除可能危害公共利益或者损害其他公民或者组织的合法权益并有法律、法规特别规定的以外，都应当向当事人公开。

3. 处罚与教育相结合的原则

实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或其他组织自觉遵守法。

4. 受到行政处罚者的权利救济原则

受到处罚者享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。因行政机关的行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求。

5. 行政处罚不能取代其他法律责任的原则

即行政处罚不能代替民事制裁和刑事制裁。因为给予行政处罚是当事人因违反承担的行政责任，与民事责任和刑事责任属于不同的法律责任范畴。但是，要与行政处罚中的

“一事不再罚”的原则区别开来。

四、行政处罚的种类、适用和程序

1. 行政处罚的种类

《行政处罚法》中规定了行政处罚的六种类型，即：警告；罚款；没收违法所得、没收非法财产；责令停产停业；暂扣或者吊销许可证或执照；行政拘留。还有法律、法规规定的其他行政处罚。

2. 行政处罚的适用

(1) 行政处罚与责令纠正并行。行政机关不能一罚了事，而是要通过阻止、矫正行政违法行为，责令违法当事人改正违法行为，恢复被侵害的管理秩序。因此在实施行政处罚时，应当责令当事人改正或限期改正。

(2) 一事不再罚。对违法当事人的同一违法行为，不得给予两次以上的罚款的行政处罚。

(3) 行政处罚折抵刑罚。行政处罚与刑罚的适用范围相重合时，如无法判断违法行为是否构成犯罪，可以先适用行政处罚。当发现已经构成犯罪时，应及时追究当事人的刑事责任。行政机关已经给予当事人行政拘留的，应当折抵相应刑期。法院判处罚金时，行政机关已经罚款的，应当折抵相应罚金。

(4) 行政处罚追究时效。违法行为在两年之内未被发现的，不再给予行政处罚，法律另有规定的除外。其期限是从违法行为发生之日起计算。违法行为有持续或连续状态时，从行为终了时算起。

3. 行政处罚的程序

行政处罚的一般程序是：调查取证；审查决定；制作行政处罚决定书；交付或者送达行政处罚书。

第二章 城乡规划法制建设概述

城乡规划，作为指导与调控城乡建设、管理和发展的依据和重要手段，必须依靠法律的影响力、约束力和强制力来保证城乡规划的科学制定和顺利实施。我国城乡规划发展实践表明，新中国的城乡规划事业的发展进步，是伴随着法制建设进程与时俱进的，经历了一个从无到有，从小到大，从弱到强，从单一到配套，从不完善到逐步完善的成长过程，到今天已经基本上建立了适应我国国情的城乡规划法律体系和依法行政、依法办事的法律制度。肯定地说，我国城乡规划法制建设取得了重大进展，为我国城乡规划事业发展和有力地指导、调整、推动城乡发展建设做出了重要贡献。

第一节 我国城乡规划法制建设历程

1949年10月1日，中华人民共和国成立，标志着社会主义制度的诞生，揭开了我国城乡规划、建设、管理史上新的一页。60多年来，我国经济社会的发展，经历了计划经济体制到市场经济体制的变革，经过了国民经济恢复时期（1949～1952年）、第一个五年计划时期（1953～1957年），“大跃进”和调整时期（1958～1965年），“文化大革命”时期（1966～1976年）和社会主义现代化建设新时期（1977～2011年），新中国的城乡规划事业在创立、壮大、遭受挫折、恢复和迅速发展的曲折过程中，不断经受考验和走向成熟。历经曲折，规划的地位与作用日趋突出；尊重实践，规划的理论体系日臻完善；规矩绳墨，规划的法制建设计日程功；坚持改革，规划的体制建设日益健全；顺应发展，规划的行业队伍不断壮大。可以说，我国的城乡规划事业取得了全面的长足发展和进步。尤其是经过风风雨雨和实践的反复检验，证明了城乡规划法制建设的极其重要性和必要性。随着我国计划经济向市场经济的转变，由人治向法治社会的转变，经济发展方式的转变，改革开放的不断深化，城镇化的快速发展进程和社会主义现代化建设的客观需要，城乡规划法制建设走过了一个不断前进和明显进步的非凡历程。

一、国民经济恢复和第一个五年计划时期

国民经济恢复和第一个五年计划时期是新中国城市规划事业由创立到壮大的八年，是我国城乡规划事业第一个重要发展时期。

新中国成立之初，百业待兴，为适应国民经济的恢复和发展，城市建设工作提上了议事日程。1951年2月，中共中央在《政治局扩大会议决议要点》中指出：“在城市建设计划中，应贯彻为生产、为工人服务的观点”，成为当时城市建设的基本方针。1952年8月，中央人民政府建筑工程部（简称建工部）成立，主管全国建筑工程和城

市建设工作。1952年9月，召开了新中国成立以来第一次城市建设座谈会。会议提出，城市建设要根据国家的长期计划，分别不同城市，有计划、有步骤地进行新建或改建，加强规划设计工作，加强统一领导，克服盲目性，以适应大规模经济建设的需要。会议决定，一是从中央到地方建立健全城市建设管理机构，统一管理城市建设工作；二是开展城市规划，各城市都要建立城市规划工作；三是划定城市建设范围，明确规定把城市建设计划纳入到国家经济计划之中；四是将我国城市分类排队，划分为重工业城市、工业比重较大的改建城市、工业比重不大的旧城市、一般城市等四类，以便分类指导和安排城市建设。从此，我国城市建设工作进入一个统一领导，按照规划进行城市建设的新阶段。

经过三年国民经济恢复，从1953年起，我国进入第一个五年计划时期，第一次由国家组织有计划的大规模经济建设。这一时期国家的基本任务是：集中主要力量进行以苏联援助的156个建设项目为中心、由限额以上的694个建设单位所组成的工业建设，以便建立社会主义工业化的初步基础。1953年9月，中共中央发出《关于城市建设中几个问题的批示》，要求各地加强对城市建设的领导，建立健全城市建设机构，抽调得力干部及技术人员加强城市建设工作。1954年6月，建工部在北京召开第一次城市建设会议，明确城市建设的目标是建设社会主义城市，着重研究了城市建设的方针、任务、组织机构、管理制度等问题。1954年8月，建工部城市建设局改为城市建设总局，负责城市建设的长远计划和年度建设计划的编制与实施，参与重点工程的厂址选择，指导城市规划编制。并先后向重点城市派出规划小组，根据1953年中共中央关于“重要的工业城市规划工作必须加强进行，对于工业建设比重较大的城市更应迅速组织力量，加强城市规划设计工作”的指示精神，加强有关城市总体规划和详细规划的制定。1954年11月，国家建委成立。1955年6月，国家颁布了设置市、镇建制的决定，11月，为适应市、镇建制的调整，国务院颁布了城乡划分标准。1956年国家建委颁发了《城市规划编制暂行办法》，成为新中国第一个关于城市规划的法规文件，规范了城市总体规划和详细规划的编制行为。到1957年，国家先后批准了兰州、洛阳、太原、西安、包头、成都、大同、湛江、石家庄、郑州、哈尔滨、吉林、沈阳、抚顺、邯郸15个城市的总体规划和部分详细规划。这些规划的批准，赋予城市规划成为指导各个城市的城市建设和管理中具有一定的法律效力之文件，使得城市建设能够按照城市规划，有计划、有步骤地进行，适应了第一个五年计划时期大规模经济建设和工业城市建设的需要。

第一个五年计划时期，是我国实行计划经济体制，城市规划法制建设起步的阶段，对于城市建设能够按照城市规划实施发挥了积极的作用，取得了重要进展。

二、“大跃进”到“文化大革命”时期

“大跃进”和调整时期以及“文化大革命”时期，是我国城市建设出现失误，以至否定城市规划，直到城市建设遭受严重冲击和破坏，城市规划事业蒙受重大挫折和损失，应当吸取沉痛教训的一段历程。

1958年5月，中共第八届全国代表大会第二次会议确定了“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义的总路线”。会后，迅速掀起了“大跃进”运动和人民公社化运动，高指标、瞎指挥、浮夸风盛行起来，城市建设也出现“大跃进”形势，提出“用城

市建设的大跃进来适应工业建设的大跃进”号召。1960年4月，建工部在桂林召开第二次全国城市规划工作座谈会，提出“要在十年到十五年左右的时间内，把我国的城市基本建设成为社会主义的现代化的新城市”，并要求旧城市“在十年到十五年内基本上改建成为社会主义的现代化的新城市”。座谈会还要求，要根据城市人民公社的组织形式和发展前途来编制城市规划，要具体体现工、农、兵、学、商五位一体的原则。于是，许多省会城市和部分大中城市对第一个五年计划时期编制的城市总体规划重新修订，致使城市规模定得过大，建设标准定得过高，城市人口迅速膨胀，住房和市政公用设施紧张，大量征用土地，造成很大浪费，城市发展失控，打乱了城市布局，恶化了城市环境，城市建设出现了“规模过大、占地过多、求新过急、标准过高”等“四过”问题。1960年11月，在第九次全国计划会议上，简单草率地宣布了“三年不搞城市规划”的决定。这个决策，造成了失误，不仅对“大跃进”中形成的不切实际的城市规划无从补救，而且釜底抽薪，导致了各地纷纷撤销规划机构，大量精减规划人员，使城市建设失掉规划指导，带来难以弥补的损失。

1961年1月，中共中央提出了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，作出了调整工业项目、压缩城市人口，撤销不够条件的市镇建制以及加强城市设施养护维修等一系列重大决策。1962年和1963年，中共中央和国务院接连召开了两次城市工作会议，比较全面地研究部署了调整期间城市的经济工作。1964年国务院发布了《关于严格禁止楼堂馆所建设的规定》，严格控制国家基本建设规模。经过几年调整，城市建设有了一些起色，但“大跃进”对城市建设决策上产生的错误并未纠正过来，1964年和1965年，城市建设工作又连遭几次挫折。第一，不搞集中的城市。自1964年2月全国开展“工业学大庆”运动之后，机械地将周恩来总理视察大庆时的题词：“工农结合、城乡结合、有利生产、方便生活”的十六字作为城市建设方针，在城市里建设分散的居住区，“干打垒”（即夯土墙）房屋，并种植农作物等，以为这就是贯彻“十六字”方针。1964年8月，毛泽东主席提出“三线”建设方针，要求沿海一些重要企业往内地搬迁，国家经委召开全国搬迁工作会议，提出对搬迁项目要实行“大分散、小集中”的原则，少数国防尖端项目应按“分散、靠山、隐蔽”原则进行建设。随后，林彪提出“靠山、分散、进洞”，于是，形成了“三线”建设实行“山、散、洞”，不建集中城市的思想。其影响波及全国所有城市的建设。第二，否定城市规划。1964年开展“设计革命”运动，除批判“设计工作存在贪大求全、片面追求建筑高标准、因循守旧及缺乏国防观念”等外，又批判城市规划“只考虑远景，不照顾现实，规模过大，人口过多”等问题，再一次否定城市规划，精简规划机构，压缩规划人员。第三，取消国家计划中的城市建设户头。1965年国务院转发国家计委等拟定的《关于改进基本建设计划管理的几项规定（草案）》中取消了城市建设户头，不再下达建设项目和投资指标。于是，城市建设资金急剧减少，致使城市建设陷于无米之炊的困境。

1966年“文化大革命”开始后，国家主管城市规划和建设的工作机构停止了工作，各城市也纷纷撤销城市规划和建设管理机构，下放规划人员，销毁档案资料，把专家说成反动学术权威，把规划管理说成“管、卡、压”，直到1971年，造成我国城市规划、建设、管理工作极为混乱的无政府状态。由于城市规划被废弃，无人进行管理，城市里乱拆乱建、乱挤乱占、乱堆乱挖、不按规划“见缝插针”进行建设的现象成风，园林、文物

惨遭破坏，易燃易爆和污染工业任意建设，私人住房随意侵占，对城市的规划建设造成了一场历史性的浩劫。1972年，国务院批转三部委《关于加强基本建设管理的几项意见》规定：“城市的改建和扩建要做好规划，经过批准，纳入国家计划”，我国城市建设开始出现转机。但由于“左”的错误指导思想依然发挥作用和城市建设问题成堆、积重难返，城市规划工作仍未脱离困境，直到1976年文化大革命结束前，我国城市规划事业的发展依然处于十分薄弱和被动的局面。

从“大跃进”到“文化大革命”时期，我国城市规划工作屡遭挫折，直到废弃，致使城市建设管理和严重失控，无法可依，无章可循，造成盲目混乱的局面。城市规划法制建设随之停滞不前，根本谈不上有所发展。但从反面实践和教训中，说明了城市规划法制建设的必要性、迫切性和重要意义。

三、社会主义现代化建设新时期

党的十一届三中全会作出了把党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来战略决策，以此为标志，我国进入改革开放和以经济建设为中心进行现代化建设的新阶段。随着我国经济社会发展的深刻变化，“一手抓建设，一手抓法制”以及《城市规划法》的颁布实施，城市规划和建设事业迈上蓬勃发展的崭新轨道。

1978年3月，国务院在北京召开第三次全国城市工作会议，并下发了《关于加强城市建设工作的意见》（即中共中央〔1978〕13号文件）。一是强调了城市在国民经济发展史中的重要地位与作用，提出“控制大城市规模，多搞小城镇”的战略性方针。二是强调要“认真抓好城市规划工作”，全国各城市都要认真编制和修订城市的总体规划、近期建设规划和详细规划。城市规划一经批准，必须认真执行，不得随意改变。三是强调要“正确处理‘骨头’与‘肉’的关系”，解决了城市维护和建设资金的来源问题。四是强调“为了把城市建设迅速搞上去，必须加强城建队伍的建设”，并要加强党对城市工作的领导。这次会议，对我国城市规划工作的恢复和发展起到了至关重要的作用。

1978年8月，国家建委在兰州召开城市规划工作座谈会，宣布全面恢复城市规划工作，要求立即开展编制城市总体规划的工作。1979年，国家建委和城建总局在认真总结我国城市规划历史经验教训的基础上，开始起草《城市规划法（草案）》等文件，新中国城市规划从此步入第二个重要发展时期。

1980年10月，国家建委在北京召开第一次全国城市规划工作会议，提出了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针，指出“市长的主要职责应该是规划、建设和管理好城市”，强调了“要建设好城市，应当先有一个好的城市规划，城市规划工作要有一个新的发展”，并讨论通过了《城市规划法（草案）》。1980年12月，国务院批转《全国城市规划工作会议纪要》。《纪要》明确指出要“尽快建立我国的城市规划法制”，“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”。同时强调要“加强城市规划的编制审批和管理工作”，“城市各项建设应根据城市规划统一安排”，“充分发挥城市规划的综合指导作用”。全国城市规划工作会议的召开，在促进我国城市规划事业的发展历程中，占有十分重要的地位与作用。

为适应编制城市规划的需要，1980年12月，国家建委颁发了《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》，这就为我国城市规划的编制和审批提供了法规与技术的依据和保障。1983年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的报告》，指出基本建设前期工作要增加城市方面的有关内容，城市规划部门要参加有关建设项目的可行性研究，各类建设项目的选址工作要同城市规划工作密切结合。城市规划与计划的结合，是城市规划工作的重要进步。1983年11月，国务院常务会讨论了《城市规划法（草案）》，决定以《城市规划条例》的形式颁布。1984年1月5日国务院颁发了《城市规划条例》，共七章五十五条，对城市规划的制定、旧城区的改建、城市土地利用的规划管理、城市各项建设的规划管理、行政处罚等作出了明确的规定，成为新中国城市规划建设管理方面的第一部行政法规。

《城市规划条例》规定：“城市规划区内的土地由城市规划主管部门按照国家批准的城市规划，实施统一的规划管理”。“城市规划区内的各项建设活动，由城市规划主管部门实施统一的规划管理”。1987年10月，为加强城市规划管理工作，建设部在山东威海召开了全国首次城市规划管理工作会议，充分讨论研究了城市规划管理中的若干问题，促进了城市规划管理工作的理论化、规范化、程序化进程。1988年建设部在吉林省召开了第一次全国城市规划法规体系研讨会，首次提出了建立我国包括有关法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方性规章等在内的城市规划法规体系。这就为推动我国城市规划法制建设，制定城市规划立法计划，以便尽快建立城市规划法规体系奠定了基础和发挥了积极的作用。

1989年12月26日，《城市规划法》颁布，自1990年4月1日起施行。该法共六章四十六条，对城市规划的制定、城市新区开发和旧城改建、城市规划的实施、法律责任等作了明确的法律规定。规定：“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”，“城市规划实行分级审批”，“城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划，服从规划管理”，以及城市规划的实施管理实行“一书两证”制度等许多内容，成为一部符合我国国情和比较完备的法律，成为我国城乡规划、建设、管理方面的第一部法律，为我国城市科学合理地建设和发展提供了法律保障，标志着我国城乡规划法制建设又迈进了一大步，成为新中国城乡规划史上的一座里程碑。

1990年，建设部颁发《关于抓紧划定城市规划区和实行统一的“两证”的通知》；1991年8月，建设部、国家计委共同颁布《建设项目选址规划管理办法》；1991年9月，建设部颁布《城市规划编制办法》；1992年，建设部颁布《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》；1992年12月，建设部颁布《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》；1993年6月，国务院颁布《村庄和集镇规划建设管理条例》；1994年，建设部颁布《关于加强城市地下空间规划管理的通知》；1994年8月，建设部颁布《城镇体系规划编制审批办法》；1994年9月，建设部发布《历史文化名城保护规划编制要求》；1995年6月，建设部颁布《开发区规划管理办法》、《建制镇规划建设管理办法》、《城市规划编制办法实施细则》；1996年国务院发出《关于加强城市规划工作的通知》（即国发〔1996〕18号文件），强调规划管理权必须由城市人民政府统一行使，不得下放；1997年10月，建设部颁布《城市地下空间开发利用管理规定》；1999年4月，建设部发布《城市总体规划审查工作规则》；2000年2月，建设部颁布《村镇规划编制办

法》(试行)；2000年4月，建设部颁布《县域城镇体系规划编制要点》(试行)；2000年国务院办公厅发出《关于加强和改进城乡规划工作的通知》，强调“加强城乡规划实施的监督管理，推进规划法制化”。可以说，20世纪90年代是一个以《城市规划法》为中心，我国城乡规划配套法规、规章相继发布和不断完善，基本上形成城乡规划法规体系框架的重要时期，使我国城乡规划法制建设得到充实、提高和走向多层次、多方位，涉及城市规划编制、审批和实施管理的各个方面，这就为有法可依、有章可循和全面实现依法行政、保证城乡规划顺利实施创造了良好条件。

与此同时，1990年7月，建设部发布《城市用地分类与规划建设用地标准》，1993年9月，建设部发布《村镇规划标准》，1998年建设部发布《城市规划基本术语标准》，以及先后发布的《城市规划工程地质勘察规范》、《城市居住区规划设计规范》、《城市道路交通规划设计规范》、《城市道路绿化规划与设计规范》、《城市用地竖向规划规范》、《城市工程管线综合规划规范》等20多项城市规划技术标准和技术规范，涉及城乡规划的各有关方面，初步形成了我国城乡规划技术标准和规范体系，为规范我国城乡规划的编制和实施提供了科学依据和技术保障。

2001年，我国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要提出，我国推进城镇化的条件已经成熟，要不失时机地实施城镇化战略，促进城乡共同进步和发展。党的十六届三中全会明确提出了“以人为本，全面、协调、可持续”发展的科学发展观。随着我国城镇化发展战略的实施，在科学发展观的思想指导下，我国城乡规划的法制建设，跨世纪以来，面对新形势、新问题、新实践，又有了新的发展。2002年5月，国务院发出《关于加强城乡规划监督管理的通知》；2004年10月，国务院发出《关于深化改革严格土地管理的决定》，强调要“加强城市总体规划、村庄和集镇规划实施管理”；2002年8月，建设部颁布《近期建设规划工作暂行办法》和《城市规划强制性内容暂行规定》；2003年，建设部颁布《城市抗震防灾规划管理规定》；2003年12月，国家四部委印发《清理整顿现有各类开发区的具体标准和政策界限》；2004年2月，建设部等四部委发出《关于清理和控制城市建设中脱离实际的宽马路、大广场建设的通知》；从2002年至2006年，建设部相继颁布了《城市绿线管理办法》、《城市紫线管理办法》、《城市蓝线管理办法》、《城市黄线管理办法》；2005年9月，建设部、监察部发出《关于开展城乡规划效能监察的通知》；2005年12月，建设部颁布了新的《城市规划编制办法》；2006年2月，国务院办公厅转发《国务院办公厅转发建设部关于加强城市总体规划工作意见的通知》；直到2007年10月28日《城乡规划法》的颁布，自2008年1月1日起施行。该法共七章七十条，对城乡规划的制定、城乡规划的实施、城乡规划的修改、监督检查、法律责任等作了明确的法律规定，成为一部更加符合我国社会主义现代化建设新时期城乡统筹发展需要的完备法律。从《城市规划法》发展到《城乡规划法》，体现了我国城乡规划法制建设的重大进步，树立了新中国城乡规划发展历史上的一座新的里程碑。

《城乡规划法》颁布实施以来，2008年12月，住房和城乡建设部印发《关于加强建设用地容积率管理和监督检查的通知》；2009年4月，住房和城乡建设部、监察部联合印发《关于对房地产开发中违规变更规划、调整容积率问题开展专项治理的通知》；2010年4月，住房和城乡建设部颁布《省域城镇体系规划编制审批办法》；2010年12月，住房和城乡建设部颁布《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》；之后，住房和城乡建设部

将颁布《城市、镇总体规划编制审批办法》。2011年3月，《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》颁布，强调要“坚持以人为本、节地节能、生态环保、安全实用、突出特点、保护文化和自然遗产的原则，科学编制城市规划，健全城镇建设标准，强化规划约束力。”围绕贯彻落实科学发展观和实施《城乡规划法》所进行的城乡规划法制建设的深入和对法定规划的进一步规范，标志着在社会主义现代化建设新时期我国城乡规范法制建设进入了一个全面建设和具体深化的新阶段，必将为加强我国城乡规划法制建设和依法行政展开新的一页。

第二节 城乡规划法规体系

城乡规划法规体系，是指国家调整城乡规划和规划管理方面所产生的社会关系的法律及各种法规、规章的总合。即在国家根本大法《宪法》的统率下，由既有分工和区别，又有内在联系、相互协调的各种法律、法规、规章所组成有机联系的统一体。建立并健全城乡规划法规体系是《城市规划法》颁布施行后我国城乡规划领域里加强法制建设的一项重要任务。

早在1983年7月，中共中央、国务院在《北京城市建设总体规划方案》的批复中就指出：“城市建设总体规划具有法律性质，”“要抓紧制定城市规划、城市建设管理和各项法规，建立法规体系，做到各项工作都有法可依。”建设部《城市规划工作十年规划和“八五”工作要点》提出，要以《城市规划法》为基本法，建立健全包括法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章和行政措施在内的城市规划法规体系。1988年建设部在吉林召开全国城市规划法规体系研讨会后，发出《关于建设健全城市规划法规体系的意见》。20多年来，经过不懈地努力，我国已经基本建立城乡规划法规体系。

一、我国城乡规划法规体系构成

根据《立法法》规定，城乡规划法规体系的等级层次应包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章（部门规章、地方政府规章）等，以构成完整的法规体系（表2-1）。

表2-1 我国城乡规划法规体系构成的立法权限

法规体系	立法权限
法律	全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权
行政法规	国务院根据宪法和法律，制定行政法规
地方性法规	省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行

续表 2-1

法规体系	立法权限
部门规章	国务院各部、委员会等，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章
地方政府规章	省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章

1. 法律

《城乡规划法》是我国城乡规划法规体系中的基本法，对各级城乡规划法规与规章的制定具有不容违背的规范性和约束力。

2. 行政法规

国务院 2006 年 12 月发布的《风景名胜区条例》和 2008 年 4 月发布的《历史文化名城名镇名村保护条例》等是我国城乡规划法规体系中的行政法规。行政法规与法律虽是两个不同等级层次，但它同样是地方性法规、部门规章和地方政府规章制定的基本依据。

3. 地方性法规

省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会以及较大的市的人民代表大会及其常务委员会，根据本行政区域的具体情况和实际需要，根据《城市规划法》，相继制定了地方性的规划条例或者实施细则、实施办法。在《城乡规划法》颁布实施后，各地又根据《城乡规划法》修改或正重新制定有关城乡规划的地方性法规。

较大的市是指：

- (1) 省、自治区的人民政府所在地的市；
- (2) 经济特区所在地的市；
- (3) 经国务院批准的较大的市。

4. 部门规章

国务院城乡规划主管部门所公布的《城市规划编制办法》、《县域城镇体系规划编制审批办法》、《城市、镇总体规划编制审批办法》、《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》、《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》、《近期建设规划工作暂行办法》、《城市规划强制性内容暂行规定》、《城市绿线管理办法》、《城市紫线管理办法》、《城市蓝线管理办法》、《城市黄线管理办法》等都属于部门规章范畴，是我国城乡规划法规体系中的重要组成部分。

5. 地方政府规章

省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，根据城乡规划方面的法律、法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，分别制定了配套的地方政府规章。

二、纵向体系与横向体系

城乡规划法规体系是我国关于城乡规划方面各项法律规范之间的统一、区别、相互

联系和协调性的构成方式，是关于调整我国城乡规划和建设管理方面所产生的社会关系的法律、行政法规、地方性法规和规章的总合。按照城乡规划及其有关法律法规的构成特点以及关联性考虑，我国城乡规划法规体系由纵向体系与横向体系两部分所组成。

1. 纵向体系

从各级人大和政府按其立法权限所制定的法律、法规、规章，对于调整城乡规划建设方面的同一种类社会关系并采用同一调整方法的法律规范的总和来看，就构成了城乡规划的纵向法规体系。这是城乡规划法规体系的直接组成部分，也就是以《城乡规划法》为基本法并以此为依据所形成的包括法律、行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章等在内的城乡规划法规体系。

具体而言，城乡规划的纵向法规体系包括《城乡规划法》，国务院颁布的有关实施城乡规划法的行政法规，国务院城乡规划主管部门和其与有关部门联合制定的关于城乡规划编制、审批、实施、修改、监督检查、法律责任等内容的部门规章，各省、自治区、直辖市以及较大的市所公布的关于实施城乡规划法方面的地方法规、地方政府规章等。即以《城乡规划法》为中心，实现国家立法（包括部门规章）与地方立法的相配套，构成城乡规划的纵向法规体系。

2. 横向体系

城乡规划是一个政府的行政职能和行政行为，是政府指导和调控城乡建设与发展的基本手段之一，涉及城乡经济社会发展的各个方面，不仅要严格按照《城乡规划法》及其配套法规依法行政、依法办事，同时，还应当受到相关方面的法律、行政法规和有关部门规章等的制约。比如，与《土地管理法》、《环境保护法》、《文物保护法》、《消防法》、《建筑法》以及《行政许可法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》等有着密切的关系，因此，城乡规划法规体系中，除了纵向体系外，还必须考虑横向体系，即应与城乡规划领域之外的，与城乡规划有着密切联系的相关法律、行政法规和有关部门规章等组成横向法规体系。

三、我国现行城乡规划法规体系框架

《城市规划法》颁布实施后，经过20多年的努力，我国城乡规划法规体系基本形成框架。涉及我国的城市、镇、乡村、历史文化名城名镇名村和风景名胜区，以及城乡规划的编制、审批、修改和实施管理、监督检查，城市规划行业管理等各个方面，构成较为完善的城乡规划配套法规。《城乡规划法》自2008年1月1日起施行，它是在总结《城市规划法》和《村庄和集镇规划建设管理条例》等法律法规实践的基础上，根据新的形势需要所制定的。这就要求我国已建立起来的城乡规划法规体系，应当以《城乡规划法》为核心，进行调整、补充、修改和逐步完善，从而健全我国的城乡规划法规体系。

现将我国城乡规划法规和相关法律、法规（不含省、自治区、直辖市和较大的市的地方性法规、地方政府规章）所构成的法规体系框架，列表如下（表2-2、表2-3）：

表 2-2 我国现行城乡规划法规体系框架（2011 年）

类别	法律法规和规章名称	颁布日期	施行日期
法律	中华人民共和国城乡规划法	2007. 10. 28	2008. 1. 1
行政法规	村庄和集镇规划建设管理条例	1993. 6. 29	1993. 11. 1
	风景名胜区条例	2006. 12. 1	2006. 12. 1
	历史文化名城名镇名村保护条例	2008. 4. 22	2008. 7. 1
城乡规划编制与审批	城市规划编制办法	2005. 12. 31	2006. 4. 1
	省域城镇体系规划编制审批办法	2010. 4. 25	2010. 7. 1
	城市总体规划实施评估办法（试行）	2009. 4. 17	2009. 4. 17
	城市总体规划审查工作规则	1999. 4. 5	1999. 4. 5
	城市、镇总体规划编制审批办法		
	城市、镇控制性详细规划编制审批办法	2010. 12. 1	2011. 1. 1
	历史文化名城保护规划编制要求	1994. 9. 5	1994. 9. 5
	城市绿化规划建设指标的规定	1993. 11. 4	1994. 1. 1
	城市综合交通体系规划编制导则	2010. 5. 26	
	村镇规划编制办法（试行）	2000. 2. 14	2000. 2. 14
	城市规划强制性内容暂行规定	2002. 8. 29	2002. 8. 29
	建设项目选址规划管理办法	1991. 8. 23	1991. 8. 23
城乡规划实施管理与监督检查	城市国有土地使用权出让转让规划管理办法	1992. 12. 4	1993. 1. 1
	开发区规划管理办法	1995. 6. 1	1995. 7. 1
	城市地下空间开发利用管理规定	1997. 10. 7	1998. 1. 1
	城市抗震防灾规划管理规定	2003. 9. 19	2003. 11. 1
	近期建设规划工作暂行办法	2002. 8. 29	2002. 8. 29
	城市绿线管理办法	2002. 9. 9	2002. 11. 1
	城市紫线管理办法	2003. 11. 15	2004. 2. 1
	城市黄线管理办法	2005. 11. 8	2006. 3. 1
	城市蓝线管理办法	2005. 11. 28	2006. 3. 1
	建制镇规划建设管理办法	1995. 6. 29	1995. 7. 1
	市政公用设施抗灾设防管理规定	2008. 9. 18	2008. 12. 1
	停车场建设和管理暂行规定	1988. 10. 3	1989. 1. 1
城市规划行业管理	城建监察规定	1996. 9. 22	1996. 9. 22
	城市规划编制单位资质管理规定	2001. 1. 23	2001. 3. 1
	注册城市规划师执业资格制度暂行规定	1999. 4. 7	1999. 4. 7

表 2-3 我国现行城乡规划相关法规（2011 年）

内容分类	法律	行政法规
土地利用与农田保护	土地管理法	土地管理法实施办法 城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例 外商投资开发经营成片土地暂行管理办法 基本农田保护条例
自然资源与环境保护	环境保护法 节约能源法 矿产资源法 森林法 水法 环境影响评价法	自然保护区条例 建设项目环境保护管理条例 规划环境影响评价条例 民用建筑节能条例
自然与文化遗产保护	文物保护法	文物保护法实施条例 风景名胜区条例
建设工程管理	建筑法 公路法 测绘法 广告法 标准化法	中外合作设计工程项目暂行规定 城市道路管理条例 城镇燃气管理条例 城市市容和环境卫生管理条例 公共文化体育设施管理条例 城市绿化条例 城市供水条例 基础测绘管理条例
房地产开发管理	物权法 城市房地产管理法	城市房地产开发经营管理条例 城市房屋拆迁管理条例 城镇个人建造住宅管理条例
防空与防灾减灾管理	人民防空法 防灾减灾法 消防法	
军事设施与保密管理	军事设施保护法 保守国家秘密法	
行政法律关系	行政许可法 行政复议法 行政诉讼法 行政处罚法 国家赔偿法 公务员法	信访条例 政府信息公开条例

第三节 城乡规划技术标准体系

城乡规划的制定与实施，既是一个城镇政府的行政职能，又是一门自然与社会科学相结合的综合学科，因此，它的编制与施行，不仅需要建立健全城乡规划法规体系作保证，同时需要建立健全城乡规划技术标准体系来科学规范。我国城乡规划标准的制定稍晚，起步于20世纪80年代中期，到90年代初，随着《城市规划法》的颁布实施，城乡规划标准化工作逐步走上正轨，先后批准发布了《城市用地分类与规划建设用地标准》、《城市用地分类代码》和《城市居住区规划设计规范》等标准。与此同时，进行了“城市规划标准体系”课题的研究，初步解决了标准之间内容交叉、矛盾的问题，于2003年和2006年两次修订形成了《城乡规划技术标准体系》（《工程建设标准体系（城乡规划部分）》），为近年来城乡规划技术标准的有序制定打下了良好基础。

当前，城乡规划的内涵和外延都有了很大的发展，已形成多学科多门类交叉的独立学科。我国加入WTO后，社会经济将进一步融入全球化经济体系，新的产业持续涌现，城市功能不断扩展，居民对生存环境的要求日益提高，使城乡规划必须在更大的范围内进行综合协调，面临着新的变革和挑战。城乡规划标准体系的进一步完善，将在很大程度上为新的城乡规划技术、经济政策的实施，发挥重要的技术基础和保障作用。

《城乡规划法》规定：“编制城乡规划必须遵守国家有关标准。”城乡规划编制单位“违反国家有关标准编制城乡规划的”，“由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期改正，处合同约定的规划编制费一倍以上两倍以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，由原发证机关降低资质等级或者吊销资质证书；造成损失的，依法承担赔偿责任”。城乡规划技术标准体系既是编制城乡规划的基础依据，又是依法规范城乡规划编制单位行为，以及政府和社会公众对规划制定和实施进行监督检查的重要依据。

城乡规划制定的各项建设内容必须严格按照国家标准进行，规划中各项建设指标不得突破强制性国家标准确定的指标控制值；政府和公众要通过与国家有关标准的对照，判断规划内容是否合法，建设行为是否符合要求；承担城乡规划编制的单位违背国家有关标准编制城乡规划，依违法情节的严重程度，要承担被责令改正、罚款、停业整顿、降低资质等级或吊销资质证书、赔偿等法律后果。

一、城乡规划技术标准体系的构成

城乡规划技术标准体系是工程建设标准体系的一个组成部分。我国工程建设标准体系包括15个部分，如城乡规划、城镇建设、房屋建筑、铁路工程、水利工程、矿山工程等。每部分体系包含若干个专业，每部分体系中的综合标准均是涉及质量、安全、卫生、环保和公众利益等方面的目标要求或为达到这些目标而必需的技术及管理要求。它对该部分所包含各专业的各层次标准均有制约和指导作用。

每部分体系中所含各专业的标准分体系，按各自学科或者专业内涵排列，在体系框架中分为基础标准、通用标准和专用标准三个层次。第一层为基础标准，是指在某一专业范

围内作为其他标准的基础并普遍使用，具有广泛指导意义的术语、符号、计量单位、图形、模数、基本分类、基本原则等的标准；第二层为通用标准，是针对某一类标准化对象制定的覆盖面较大的共性标准，它可作为制订专用标准的依据。如通用的安全、卫生和环保要求，通用的质量要求，通用的设计、施工要求与试验方法，以及通用的管理技术等；第三层为专用标准，是指针对某一具体标准化对象或作为通用标准的补充、延伸制定的专项标准，覆盖面一般不大，如某种工程的勘察、规划、设计、施工、安装及质量验收的要求和方法，某个范围的安全、卫生、环保要求，某项试验方法，某类产品的应用技术以及管理技术等。

我国城乡规划的标准体系是以城市规划与村镇规划两个类别进行制定的，在住房和城乡建设部领导下分设为城市规划标准技术归口单位与村镇建设标准技术归口单位来实施管理工作。目前，正在执行的《城乡规划技术标准体系》共有城乡规划技术标准60项。其中，基础标准6项，通用标准17项，专用标准37项。

二、城乡规划技术标准体系的内容

城乡规划是一项全局性、综合性、战略性的工作，其专业知识和工作的跨度越来越大，从宏观的区域规划到微观的地段设计，从城市问题的研究到城市的管理，其影响的工作领域涵盖了整个社会的方方面面，与之相关的专业涉及了建筑学、城市社会学、历史文化保护、城市生态与环境以及信息技术等专业和学科。

1. 城市规划的编制标准

随着《城乡规划法》的实施及《省域城镇体系规划编制审批办法》、《城市、镇总体规划编制审批办法》、《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》的颁布施行，各类法定规划的编制程序和内容都有了基本的规定。但是缺乏具体编制方法的指导，如基础资料的收集，分析评价的方法等，因此，规划编制规程是标准体系中有待发展的一个重要部分。

2. 城市交通工程规划

随着城市化进程和城市机动化的发展，我国的城市交通正面临着许多新的问题。为了适应城市交通迅速发展的需要，缓解城市交通拥堵的矛盾，大中城市开始落实“优先发展城市公共交通的战略”，并逐步完善综合交通系统和建设新的交通设施。主要表现在：城市轨道交通建设进展加快；城市公共交通专用道路开始实施，部分城市开始建设地面快速公交线路；城市中各类停车设施、加油（气）站的规划建设面临新的需求；城市交通工程中，开始重视城市客运换乘枢纽的地位和作用；人行系统、自行车交通系统已经成为我国城市交通规划中不可忽视的重要内容。城市交通已经成为城乡规划行业中发展最快，技术内容迅速拓展的领域。

3. 城市专项工程规划

城市专项工程量大面广，涵盖了给水、排水、供电、通信、供热、燃气、环境卫生、环境保护、防洪、防汛、地下空间开发利用和人防、消防、抗震防灾等诸多专业。这些专业中，有的历史比较悠久，有的则在近年才逐步出现。城乡规划中，专项工程规划的内容也是根据城市的发展变化逐步增加的。随着城市发展，城市安全面临挑战，抵御自然灾害和生态环境保护问题日益突出，城市的防灾规划和环保规划，已经成为城市工程规划中必

须加强技术含量的重要内容。

4. 城市历史文化保护

城市历史文化保护是近年来城市规划工作中日益受到重视的内容。由于目前我国城市的快速发展，城市发展与保护的矛盾十分突出，2005年颁布的《历史文化名城保护规划规范》较好地解决了相关的技术问题，但是随着《城乡规划法》的出台以及《历史文化名城名镇名村保护条例》的施行，尚需要将相关的内容逐步纳入标准规范体系中，使其进一步得到充实和完善。

5. 城市园林绿地系统规划

城市园林绿地系统与融入城市中的风景园林概念的提出，使过去城市绿化系统的内容，随着社会生活和科学技术的发展而不断扩大和深化。城市绿地系统规划是研究绿地在城市中的作用，通过绿地系统规划确定城市中各类园林绿地的布局和规模，而区域风景和景观规划等概念是在城乡规划区范围内，从生态、游憩和审美考虑，从保存自然景观和协调城乡发展的目标出发，对风景区、修养胜地、自然保护区、防护绿地建设区进行系统规划。这是目前城市园林绿地系统规划的发展趋势，将其纳入新的技术标准体系中，是应予考虑的问题。

6. 村镇规划

由于多年来我国偏重城市建设，忽略村镇建设，村镇建设呈自发和随意状态。表现为：缺乏科学规划和法规、技术标准规范，基础设施滞后，建筑材料陈旧，技术力量薄弱，农村面貌依旧。20世纪80年代，我国实行改革开放，带动了农村经济社会的大发展，尤其是中央提出建设社会主义新农村的战略构想和《城乡规划法》的实施，推动了村镇规划建设的发展和法制化建设。可是，村镇规划的技术标准规范存在着巨大差距。

三、我国城乡规划技术标准体系框架

根据《城乡规划技术标准体系》要求，我国城乡规划的技术标准规范制定情况良好。在城市规划方面，已经颁布实施的技术标准规范有《城市规划基本术语标准》、《城市规划制图标准》、《城市用地分类与规划建设用地标准》、《城市用地分类代码》、《城市绿地分类标准》、《城市绿地设计规范》、《城市居住区规划设计规范》、《城市公共设施规划规范》、《城镇老年人设施规划规范》、《历史文化名城保护规划规范》、《城市道路交通规划规范》、《城市给水工程规划规范》、《城市排水工程规划规范》、《城市电力规划规范》、《城市工程管线综合规划规范》、《城市用地竖向规划规范》、《城市环卫设施规划规范》、《城市水系规划规范》、《城市道路交叉口规划规范》、《城市抗震防灾规划标准》、《防洪标准》、《城市防洪工程设计规范》、《城市用地评定标准》、《城市轨道交通线网规划编制标准》、《建设项目交通影响评估技术标准》等；在村镇规划方面，已经颁布实施的技术标准规范有《村镇规划标准》、《村镇公共建筑用地规划规范》等。这些技术标准规范，涉及城乡规划编制标准、城市居住区规划、城市道路交通规划、城市公共设施规划、城市专项工程规划、城市历史文化名城保护规划、城市抗震防灾规划等有关内容，我国城乡规划技术标准体系框架初步形成（图2-1）。

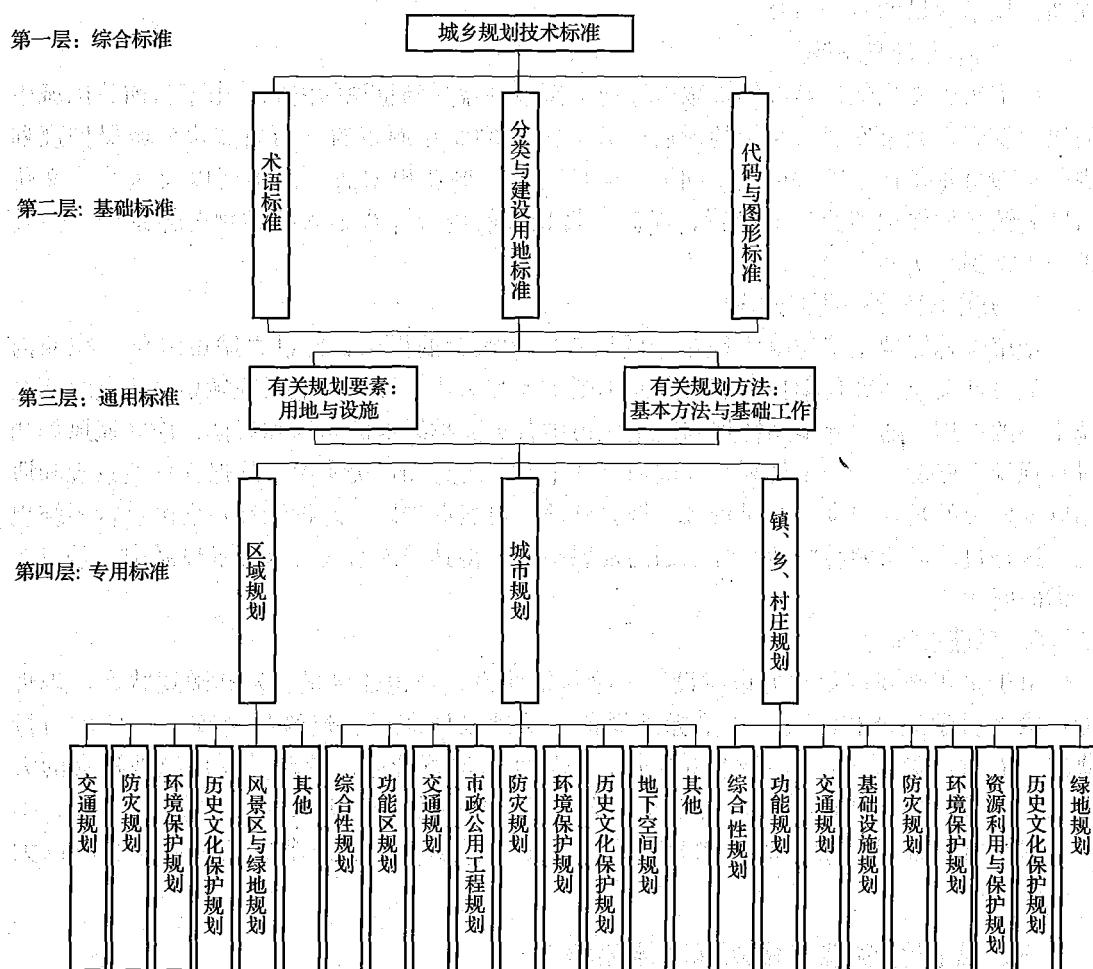


图 2-1 城乡规划技术标准体系框图

根据现行的《城乡规划技术标准体系》，将我国城乡规划技术标准体系框架列表如下（表 2-4）：

表 2-4 我国现行城乡规划技术标准体系框架（2011 年）

标准层次	标准类型	标准名称	现行标准
基础标准	术语标准	城市规划基本术语标准	GB/T 50280—98
	图形标准	城市规划制图标准	CJJ/T 97—2003
	分类标准	城市用地分类与规划建设用地标准	GBJ 137—90
		城市用地分类代码	CJJ 46—91
		城市绿地分类标准	GJJ/T 85—2007
		城市规划基础资料搜集规程与分类代码	
		村镇规划基础资料搜集规程	

续表 2-4

标准层次	标准类型	标准名称	现行标准
通用标准	城市规划	城市人口规模预测规程	
		城市用地评定标准	CJJ 123—2009
		城市环境保护规划规范	
		城市能源规划规范	
		城市规划工程地质勘察规范	CJJ 57—94
		历史文化名城保护规划规范	GB 50357—2005
		城市地下空间规划规范	
		城市水系规划规范	GB 50513—2009
		城市用地竖向规划规范	CJJ 83—99
		城市工程管线综合规划规范	GB 50289—98
村镇规划		城市综合防灾规划规范	
		镇规划标准	GB 50188—2007
		村镇体系规划规范	
专用标准	城市规划	村镇用地评定标准	
		城市居住区规划设计规范	GB 50180—93
		城市工业用地规划规范	
		城市仓储用地规划规范	
		城市公共设施规划规范	GB 50442—2008
		城市环境卫生设施规划规范	GB 50337—2003
		城市防地质灾害规划规范	
		城市消防规划规范	
		城市绿地设计规范	GB 50420—2007
		风景名胜区规划规范	GB 50298—1999
		城市岸线规划规范	
		区域风景与绿色系统规划规范	
		城镇老年人设施规划规范	GB 50437—2007
		城市给水工程规划规范	GB 50282—98
		城市排水工程规划规范	GB 50318—2000
		城市电力规划规范	GB 50293—1999
		城市通信工程规划规范	
		城市供热工程规划规范	
		城市燃气工程规划规范	

续表 2-4

标准层次	标准类型	标准名称	现行标准
专用标准	城市规划	防洪标准	GB 50201—94
		城市照明规划规范	
		城市加油（气）站规划规范	
		城市道路交通规划设计规范	CB 50220—95
		城市公共交通规划规范	
		城市停车设施规划规范	
		城市轨道交通线网规划编制标准	GB/T 50546—2009
		城市客运交通枢纽及广场交通规划规范	
		城市对外交通规划规范	
		城市道路交通规划设计规范	GB 50220—95
	村镇规划	城市步行交通规划规范	
		城市自行车交通规划规范	
		城市道路绿化规划与设计规范	CJJ 75—97
		建设项目交通影响评价技术标准	CJJ/T 141—2010
		城市道路交叉口规划规范	GB 50647—2011
		城市快速公交（BRT）规划规范	
		村镇居住用地规划规范	
		村镇生产与仓储用地规划规范	
		乡镇集贸市场规划设计标准	CJJ/T 87—2000
		村镇绿地规划规范	
		村镇环境保护规划规范	
		村镇道路交通规划规范	
		村镇公用工程规划规范	
		村镇防灾规划规范	

第三章 城乡规划法

《中华人民共和国城乡规划法》是我国社会主义现代化建设新时期适应新形势需要，为加强城乡规划管理，协调城乡空间布局，改善人居环境，涉及城乡建设和发展全局，促进城乡经济社会全面、协调、可持续发展而制定的一部基本法。该法经 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审议通过并颁布，自 2008 年 1 月 1 日起施行。

第一节 立法指导思想、背景和重要意义

一、立法指导思想

制定《城乡规划法》的指导思想是：按照贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，统筹城乡建设和发展，确立科学的规划体系和严格的规划实施制度，正确处理近期建设与长远发展、局部利益与整体利益、经济发展与环境保护、现代化建设与历史文化保护等关系，强化城乡规划管理，协调城乡空间布局，改善人居环境，加强生态文明建设，实现城乡合理布局，节约资源，保护环境，体现特色，充分发挥城乡规划在引导城镇化健康有序发展、促进城乡经济社会可持续发展中的科学指导、统筹协调和综合调控作用。

二、立法背景

《城乡规划法》是自 2000 年 8 月起由建设部起草的。它总结了 1990 年 4 月 1 日起施行的《城市规划法》和 1993 年 11 月 1 日起施行的《村庄和集镇规划建设管理条例》的实施经验，结合我国城镇化发展战略实行以来城市经济社会发展中城乡规划管理遇到的一些新问题和建设社会主义新农村的客观需要，形成《城乡规划法（修订送审稿）》，2003 年 5 月上报国务院审议。

国务院法制办收到《城市规划法（修订送审稿）》后，反复征求发展改革委、国土资源部等部门和北京、上海等地方人民政府以及清华大学、同济大学、中国城市规划设计研究院等科研机构的意见，到陕西、江苏、北京、上海、广东等地进行调研，并专门召开了专家论证会和有关部门的协调会。国务院法制办会同建设部和有关部门多次进行研究、论证、协调、修改，并按照党的十六届三中全会、五中全会提出的统筹城乡发展和建设社会主义新农村的要求，进一步对有关内容作了补充、完善，形成《城乡规划法（草案）》，2006 年 12 月经过国务院常务会议讨论通过，提请全国人民代表大会常务委员会审议。

2007 年 4 月 24 日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议对《城乡规划法（草案）》进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）和中央有

关部门等单位征求意见，法律、财经和法制工作委员会联合召开座谈会，听取意见，并到一些地方调研，就有关问题同有关部门交换意见，反复研究。2007年8月法律委员会召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。8月24日将修改情况提交人大常委会第二十九次会议进行第二次审议。之后，法律、法制工作委员会就进一步修改草案，同有关部门交换意见，再次召开会议审议修改，认为成熟可行，于2007年10月28日经第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议审议通过并颁布。

三、制定《城乡规划法》的重要意义

制定《城乡规划法》的根本目的，在于依靠法律的权威，运用法律的手段，保证科学、合理地制定和实施城乡规划，统筹城乡建设和发展，加强城乡规划管理，实现我国城乡的经济和社会发展目标，建设具有中国特色的社会主义现代化城市和社会主义新农村，从而推动我国整个经济社会全面、协调、可持续发展。

城乡的建设和协调发展是一项庞大的系统工程，城乡规划则是驾驭整个城乡建设发展的基本依据和基本手段。城乡规划涉及城乡经济、社会、政治、文化的广泛领域，关系各行各业，影响千家万户，具有很强的综合性、协调性和引导作用。尤其是改革开放、实行市场经济体制和实施城镇化发展战略以来，城乡在国民经济和社会发展中的地位与作用日益重要，城乡的功能与结构发生很大变化，城乡土地开发利用和各项建设活动日趋频繁，城乡各项行政管理和经济管理关系日加复杂。1989年颁布的《城市规划法》和1993年公布的《村庄和集镇规划建设管理条例》在调整城乡建设发展的关系方面发挥了重要作用，但是，随着经济社会的大发展，出现了许多新情况、新问题、新经验，在新的形势下，以城市论城市、以乡村论乡村的规划制定与实施管理模式，已经不能适应现实的需要和时代的要求，必须充分考虑统筹城乡建设和发展，加强统一的城市与乡村的规划、建设与管理，强化城乡规划的有效调控、引导、综合、协调职能，才能保证城市与乡村的发展建设遵循科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求进行科学合理的发展和协调运转。制定《城乡规划法》的重要意义，就在于与时俱进，通过新立法来提高城乡规划的权威性和约束力，进一步确立城乡规划的法律地位与法律效力，以适应我国社会主义现代化城市建设与社会主义新农村建设发展的客观需要，使各级政府能够对城乡发展建设更加有效地依法行使规划、建设、管理的职能，从而保障我国城乡经济社会发展能够沿着法制化的轨道健康有序地前进。

制定《城乡规划法》的重要意义，还在于它是从我国国情和各地城市发展的实际出发，以多年来我国城市和乡村规划工作实践经验为基础，并借鉴国外规划的立法和法制化建设经验，集中全社会各方面的思想智慧和远见，进一步强化城乡规划管理的具体体现。它的出台，对于提高我国城乡规划的科学性、严肃性、权威性、指导性和调控作用；加强城乡规划监督，协调城乡科学合理布局，保护自然资源和历史文化遗产，保护和改善人居环境，建设生态文明，促进我国经济社会全面协调可持续发展具有长远的重要意义。

第二节 《城乡规划法》基本框架

《城乡规划法》共七章、七十条，对制定和实施城乡规划的重要原则和全过程的主要环节作出了基本的法律规定，成为我国各级政府和城乡规划主管部门工作的法律依据，也

是人们在城乡发展建设活动中必须遵守的行为准则。

第一章 总则。共十一条，主要对本法的立法目的和宗旨，适用范围、调整对象、城乡规划制定和实施的原则、城乡规划与其他规划的关系、城乡规划编制与管理的经费来源和技术保障，以及城乡规划组织编制与管理及监督管理体制等作出了明确的规定。

第二章 城乡规划的制定。共十六条，主要对城乡规划的组织编制和审批机构、权限、审批程序，城镇体系规划、城市和镇总体规划、乡规划和村庄规划等应当包括的内容，以及对城乡规划编制单位应当具备的资格条件和基础资料，城乡规划草案的公告和公众、专家和有关部门参与等作出了明确的规定。

第三章 城乡规划的实施。共十八条，主要对地方各级人民政府实施城乡规划时应遵守的基本原则，城市、镇、乡和村庄各项规划、建设和发展实施规划时应遵守的原则，近期建设规划，建设项目选址规划管理、建设用地规划管理、建设工程规划管理、乡村建设规划管理、临时建设和临时用地规划管理等及其建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的核发，以及规划条件的变更，建设工程竣工验收和有关竣工验收资料的报送等作出了明确的规定。

第四章 城乡规划的修改。共五条，主要对省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划、控制性详细规划、乡规划、村庄规划的修改组织编制与审批机关、权限、条件、程序、要求，近期建设规划的修改，建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证或乡村建设规划许可证发放后城乡规划的修改，修建性详细规划、建设工程设计方案总平面的修改要求等作出了明确的规定。

第五章 监督检查。共七条，主要对城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查机构、权限、措施、程序、处理结果以及行政处分、行政处罚等作出了明确的规定。

第六章 法律责任。共十二条，主要对有关人民政府及其负责人和其他直接责任人，在城乡规划编制、审批、实施、修改中所发生的违法行为，城乡规划编制单位所出现的违法行为，建设单位或者个人所产生的违法建设行为的具体行政处分、行政处罚等作出了明确的规定。

第七章 附则。共一条，规定了本法自 2008 年 1 月 1 日起施行，《中华人民共和国城市规划法》同时废止。

《城乡规划法》的框架内容详见表 3-1。

表 3-1 《城乡规划法》的框架内容

章别	内含条款	框架内容
第一章 总则	共 11 条	城乡规划基本概念 城镇体系规划 城市、镇总体规划 城市、镇详细规划 乡规划和村庄规划 规划区的划定 制定和实施城乡规划的基本原则 城乡规划与相关规划的协调

续表 3-1

章别	内含条款	框架内容
第一章 总则	共 11 条	城乡规划工作经费和技术保障 城乡规划公开化与公众参与制度 公民和单位的权利与义务 城乡规划管理体制
第二章 城乡规划的制定	共 16 条	全国城镇体系规划编制与审批 省域城镇体系规划编制与审批 城市、镇总体规划编制与审批 本级人大审议规划 总体规划主要内容与强制性内容 乡规划、村庄规划内容，编制与审批 城市、镇控制性详细规划编制与审批 修建性详细规划的编制 编制城乡规划应具备基础资料 城乡规划编制的公告要求 城乡规划编制的专家审查和公众参与 城乡规划编制单位资质要求 注册城市规划师执业资格制度
第三章 城乡规划的实施	共 18 条	城乡发展和建设的指导思想 城市新区开发必须注意的问题 城市旧区更新必须注意的问题 城市地下空间开发利用 城市、镇近期建设规划内容和审批 规划的重要用地禁止擅自改变用途 城乡规划实施管理制度 建设项目选址的规划管理 建设用地（划拨方式）规划管理 建设用地（出让方式）规划管理 规划条件的规定 建设工程规划管理 乡村建设的许可和管理程序 建设用地范围以外不得作出规划许可 变更规划条件应遵循的原则和程序 临时建设的规划行政许可 建设工程竣工后的规划核实 建设工程竣工资料的规划管理

续表 3-1

章别	内含条款	框架内容
第四章 城乡规划的修改	共 5 条	规划实施情况的评估 修改城乡规划的条件 修改城镇体系规划的原则和程序 修改总体规划的原则和程序 修改乡规划、村庄规划的程序 修改近期建设规划的原则和程序 修改控制性详细规划的原则和程序 修改修建性详细规划的原则和程序 规划修改的补偿原则
第五章 监督检查	共 7 条	城乡规划监督检查范畴 城乡规划人大监督 城乡规划行政监督 城乡规划公众监督 对违法行为的行政处分 对违法行为的行政处罚 实施监督检查执法要求
第六章 法律责任	共 12 条	人民政府违法的行政法律责任 城乡规划主管部门违法的行政法律责任 相关行政部门违法的行政法律责任 城乡规划编制单位违法的法律责任 建设单位违法的法律责任 乡村违法建设的法律责任 临时建设违法的法律责任 违反竣工验收制度的法律责任 行政强制拆除规定 违法行为的刑事责任
第七章 附则	共 1 条	本法自 2008 年 1 月 1 日起施行 《城市规划法》同时废止

第三节 《城乡规划法》主要内容

《城乡规划法》阐明：为了加强城乡规划管理，协调城乡空间布局，改善人居环境，促进城乡经济社会全面协调可持续发展，制定本法。明确强调：制定和实施城乡规划，在规划区内进行建设活动，必须遵守本法。这就说明了它是涉及我国城乡建设和发展全局的一部基本法律，必须严格遵守和认真履行。该法针对城乡规划的制定与实施一系列工作内

容作了比较全面和深入的规定，是我国城乡规划、建设、管理领域实行法治，实现依法行政、依法办事、依法规范行为的重要法律武器。

一、城乡规划的体系、原则和管理体制

1. 城乡规划体系

《城乡规划法》第二条规定，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。第十二条、第十三条又规定了全国城镇体系规划和省域城镇体系规划。第三十四条还规定了近期建设规划。这就形成了本法所法定的城乡规划体系（图3-1），体系中的各类规划就是受法律保护的法定规划。

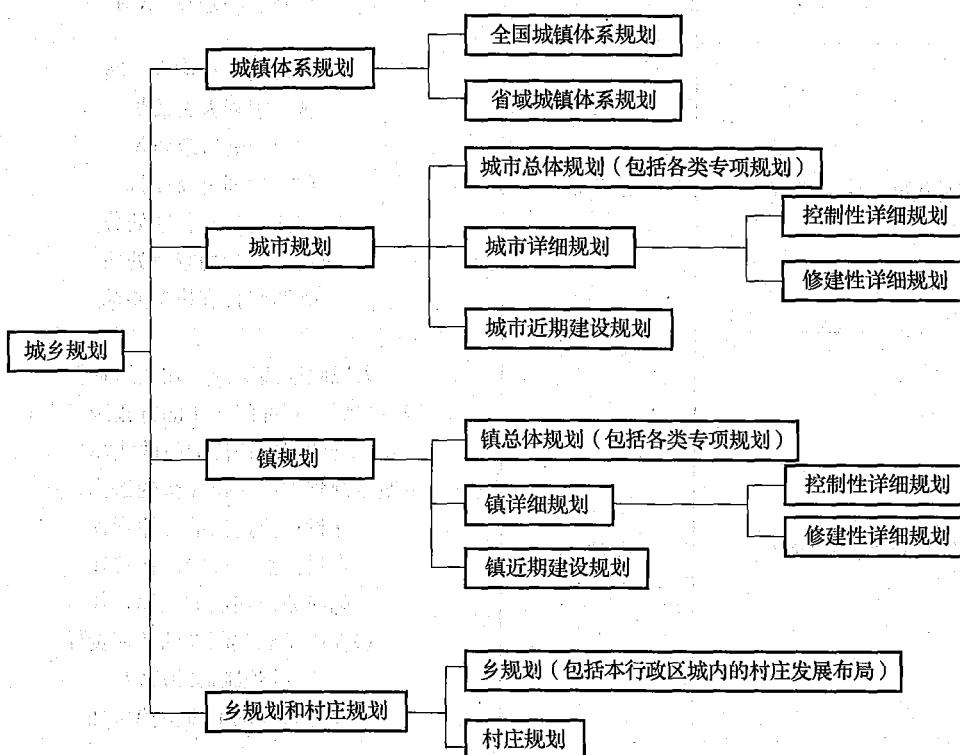


图3-1 《城乡规划法》规定的城乡规划体系

2. 城乡规划基本原则

《城乡规划法》第四条规定，制定和实施城乡规划，应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，改善生态环境，促进资源、能源节约和综合利用，保护耕地等自然资源和历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌，防止污染和其他公害，并符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。这就规定了城乡规划制定和实施应遵循的基本原则。

(1) 城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展的原则。就是要以科学发展观统筹城乡区域协调发展，建立城乡统筹的城乡规划体系，体现党的十七大提出的“城乡、区

域协调互动发展机制基本形成”的目标要求，在充分发挥城市中心辐射带动作用，促进大中小城市和小城镇协调发展的同时，合理安排城市、镇、乡村空间布局，实现空间资源的优化配置，贯彻科学用地、合理用地、节约用地的方针，不浪费每一寸土地资源，提高土地利用效益，改变粗放型城镇发展方式，走集约型可持续的具有中国特色的城镇化和城乡健康道路。

(2) 先规划后建设的原则。城乡规划是对一定时期内城乡的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和实施管理。它对于城乡建设、管理、发展具有指导、调整、综合和科学合理安排的重要作用，是城乡各项建设发展和管理的依据和“龙头”。城乡各项建设活动必须依照城乡规划进行，否则，就会带来城乡建设的盲目、无序、混乱，后患无穷。因此，必须坚持先规划、后建设的原则，同时要杜绝边建设边规划、先建设后规划、无规划乱建设的现象发生，以保证城乡建设科学、合理、有序、可持续性进行和健康发展。坚持这一基本原则，要求各级政府及其城乡规划主管部门必须严格依据法定事权，及时制定城乡规划，加强规划管理与监督；必须严格依据法定程序制定、修改、实施城乡规划，保证法定规划的严肃性；必须严格依据法律规定，充分发挥法定规划对土地使用的指导和调控，促进城乡经济社会有序发展。

(3) 环保节能，保护耕地的原则。就是要高度重视对自然资源的保护，切实考虑城乡生态文明和环境保护问题，加大生态保护和建设力度，努力改善生态环境和生活环境，加强对环境污染的防治，促进各种资源、能源的节约和综合利用，落实低碳排放、节能减排、节地、节水等措施，防止污染和其他公害的发生，绝不能以任何借口侵蚀耕地，确保我国18亿亩的耕田数量不能减少、质量不能下降，以保障城乡规划建设能够获得最大的经济效益、社会效益和环境效益。

(4) 保护历史文化遗产和城乡特色风貌的原则。就是要切实加强对世界自然和文化遗产、历史文化名城、名镇、名村的保护，以及对历史文化街区、文物古迹和风景名胜区的保护，包括对非物质文化遗产的保护。城市要发展，特色不能丢。一定要努力保护和保持城乡的地方特色、民族特色和传统风貌，维护历史文化遗产的真实性和完整性，不搞城乡建设形象的千篇一律，体现城乡风貌的各具特色。要正确处理经济社会发展与文化遗产保护的关系，提倡在继承的基础上发展创新，以实际行动来继承、弘扬和发展中华民族的优秀传统文化和城乡发展建设成就。

(5) 公共安全、防灾减灾的原则。城乡是人们赖以生存、生活居住和工作就业，即安身立命、安居乐业的地方，公共安全极其重要。城市安全，重于泰山。这就要充分考虑区域人口发展，合理确定城乡发展规模和建设标准，努力满足防火、防爆、防震抗震、防洪防涝、防泥石流、防暴风雪、防沙漠侵袭等防灾减灾的需要，以及社会治安、交通安全、卫生防疫和国防建设、人民防空建设等各方面的保障安全要求，以及考虑相应的公共卫生、公共安全预警救助措施，创造条件以保障城乡人民群众生命财产安全和社会的和谐安定。

3. 城乡规划管理体制

《城乡规划法》第十一条规定，国务院城乡规划主管部门负责全国的城乡规划管理工作。县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城乡规划管理工作。这就规定了各级政府城乡规划主管部门的职责。

(1) 国务院城乡规划主管部门，即住房和城乡建设部。根据本法规定，主要负责全国城镇体系规划的组织编制和报批，部门规章的制定，规划编制单位资质等级的审查和许可，报国务院审批的省域城镇体系规划和城市总体规划的报批有关工作，对举报或控告的受理、核查和处理，对全国城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查和实施行政措施等。

(2) 省、自治区城乡规划主管部门。主要负责省域城镇体系规划和本行政区内城市总体规划、县人民政府所在地镇总体规划的报批有关工作，规划编制单位资质等级的审查和许可，对举报或控告的受理、核查和处理，对区域内城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查和实施行政措施等。

(3) 城市、县人民政府城乡规划主管部门。主要负责城市、镇总体规划以及乡规划和村庄规划的报批有关工作，城市、镇控制性详细规划的组织编制和报批，重要地块修建性详细规划的组织编制，建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的核发，对举报或控告的受理、核查和处理，对区域内城乡规划编制、审批、实施、修改的监督检查和实施行政措施等。直辖市人民政府城乡规划主管部门还负责对规划编制单位资质等级的审查和许可工作。

(4) 乡、镇人民政府。《城乡规划法》没有授权乡、镇人民政府设有城乡规划主管部门。乡、镇人民政府负责乡规划、村庄规划的组织编制，镇人民政府负责镇总体规划的组织编制，还负责镇的控制性详细规划的组织编制，乡、镇人民政府对乡、村庄规划区内的违法建设实施行政处罚。

二、城乡规划的制定

1. 城乡规划主要内容

《城乡规划法》对城乡规划的主要规划内容作了明确的规定：

(1) 省域城镇体系规划。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等。

(2) 城市、镇总体规划。应当包括城市、镇的发展布局，功能分区、用地布局，综合交通体系，禁止、限制和适宜建设的地域范围，各类专项规划等。其中，规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系，基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容，属于强制性内容。在城市总体规划、镇总体规划中合理确定城市、镇的发展规模、步骤和建设标准。城市总体规划还应对城市更长远的发展作出预测性安排。

(3) 乡规划和村庄规划。应当包括规划区范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。乡规划、村庄规划应当以农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方和农村特色。乡规划还应当包括本行政区域内的村庄发展布局。

2. 城乡规划编制和审批程序

《城乡规划法》对城乡规划的编制和审批程序作了明确的规定：

(1) 全国城镇体系规划。由国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制，并由国务院城乡规划主管部门报国务院审批。

(2) 省域城镇体系规划。由省、自治区人民政府组织编制，经本级人民代表大会常务委员会审议后附审议意见及修改情况一并报送国务院审批。

(3) 直辖市城市总体规划。由直辖市人民政府组织编制，经本级人民代表大会常务委员会审议后附审议意见及修改情况一并报送国务院审批。

(4) 城市总体规划。省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划，由城市人民政府组织编制，经本级人民代表大会常务委员会审议后附审议意见及修改的情况，并由省、自治区人民政府审查同意后，报送国务院审批。其他城市的总体规划，由城市人民政府组织编制，经本级人民代表大会常务委员会审议后附审议意见及修改情况一并报送省、自治区人民政府审批。

(5) 镇总体规划。县人民政府所在地镇的总体规划，由县人民政府组织编制，经本级人民代表大会常务委员会审议后附审议意见及修改情况一并报送上一级人民政府审批。其他镇的总体规划，由镇人民政府组织编制，经镇人民代表大会审议后附审议意见及修改情况一并报送上一级人民政府审批。

(6) 乡规划、村庄规划。县级以上地方人民政府根据本地农村经济社会发展水平，按照因地制宜、切实可行的原则，确定应当制定乡规划、村庄规划的区域。在确定区域内的乡、村庄规划，由乡、镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批。村庄规划应经村民会议或者村民代表会议同意后报上一级人民政府审批。

(7) 城市控制性详细规划。由城市人民政府城乡规划主管部门组织编制，经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

(8) 镇的控制性详细规划。根据镇总体规划要求，县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由县人民政府城乡规划主管部门组织编制，经县人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。其他镇的控制性详细规划，由镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批。

(9) 修建性详细规划。修建性详细规划应当符合控制性详细规划。城市、镇重要地块的修建性详细规划，由城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府组织编制。

3. 科学、民主制定规划的要求

《城乡规划法》为依法科学、民主地制定城乡规划作出了明确的规定：

(1) 城乡规划组织编制机关，应当委托具有相应资质等级的单位承担城乡规划的具体编制工作。编制城乡规划应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定，必须遵守国家有关标准。

(2) 编制城乡规划，应当具备国家规定的勘察、测绘、气象、地震、水文、环境等基础资料。国家鼓励采用先进的科学技术，增强城乡规划的科学性。

(3) 城乡规划报送审批前，应当依法将规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划批准前，应当组织专家和有关部门进行审查。

三、城乡规划的实施

1. 城乡规划实施的原则

《城乡规划法》对城乡的建设和发展过程中实施城乡规划时应遵循的原则作了明确的

规定：

(1) 地方各级人民政府组织实施城乡规划时应遵循的原则。即应当根据当地经济社会发展水平，量力而行，尊重群众意愿，有计划、分步骤地组织实施城乡规划。

(2) 在城市建设和发展过程中实施规划时应遵循的原则。即应当优先安排基础设施以及公共服务设施的建设，妥善处理新区开发与旧区改建的关系，统筹兼顾进城务工人员生活和周边农村经济社会发展、村民生产与生活的需要。城市新区的开发和建设，应当合理确定建设规模和时序，充分利用现有市政基础设施和公共服务设施，严格保护自然资源和生态环境，体现地方特色。在城市总体规划确定的建设用地范围之外，不得设立各类开发区和城市新区。

旧城区的改建，应当保护历史文化遗产和传统风俗，合理确定拆迁和建设规模，有计划地对危房集中、基础设施落后等地段进行改建。

城市地下空间的开发利用，应当与经济和技术发展水平相适应，遵循统筹安排、综合开发、合理利用的原则，充分考虑防灾减灾、人民防空和通信等需要，并符合城市规划，履行规划审批手续。

(3) 在镇的建设和发展过程中实施规划时应遵循的原则。即应当结合农村经济社会发展和产业结构调整，优先安排供水、排水、供电、供气、道路、通信、广播电视台等基础设施和学校、卫生院、文化站、幼儿园、福利院等公共服务设施的建设，为周边农村提供服务。

(4) 在乡、村庄的建设和发展过程中实施规划应遵循的原则。即应当因地制宜、节约用地，发挥村民自治组织的作用，引导村民合理进行建设，改善农村生产、生活条件。

(5) 城乡规划确定的用地在规划实施过程中禁止擅自改变用途的原则。这些用地是指城乡规划所确定的铁路、公路、港口、机场、道路、绿地、输配电设施及输电线路走廊、通信设施、广播电视台设施、管道设施、河道、水库、水源地、自然保护区、防洪通道、消防通道、核电站、垃圾填埋场及焚烧场、污水处理厂和公共服务设施的用地以及其他需要依法保护的用地。

(6) 在城乡规划确定的建设用地范围以外不得作出规划许可的原则。即城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。

2. 近期建设规划

近期建设规划的制定和实施，是实施城市、镇总体规划的关键内容和重要组成部分，它是总体规划的分阶段实施安排和行动计划，是落实总体规划的重要步骤。只有通过近期建设规划的制定和实施，才能妥善地协调城乡规划与其他相关规划的关系，实事求是地安排具体的建设时序和重要的建设项目，从而保证总体规划的有效实施。《城乡规划法》把近期建设规划作为城乡规划实施的重要内容和重要步骤，意义深远。强调了它是城镇近期土地出让和开发建设的重要依据，是有效落实总体规划的重要保障和关键环节。《城乡规划法》对近期建设规划作出了明确的规定：

(1) 近期建设规划的制定。城市、县、镇人民政府应当根据城市总体规划、镇总体规划、土地利用总体规划和年度计划以及国民经济和社会发展规划，制定近期建设规划。

(2) 近期建设规划的重点内容。应当以重要基础设施、公共服务设施和中低收入居民住房建设以及生态环境保护为重点内容，明确近期建设的程序、发展方向和空间布局。

(3) 近期建设规划的实施。城市、镇总体规划的实施是要靠近期建设规划的制定和实施来落实的。近期建设规划的规划期限为五年，这就能够与国民经济和社会发展规划中的五年计划相一致，有利于近期建设规划的具体落实和有效施行。

3. 城乡规划实施管理制度

《城乡规划法》对建设项目选址、建设用地、建设工程、乡村建设的行政审批和许可，作出了以核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证，作为法律凭证来实施城乡规划、建立规划管理制度和依法行政的明确规定：

(1) 建设项目选址规划管理。按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准或者核准前，应当向城乡规划主管部门申请核发选址意见书。

(2) 建设用地规划管理。在城市、镇规划区内以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目，经有关部门批准、核准、备案后，建设单位应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出建设用地规划许可申请，由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发建设用地规划许可证。以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，在签订国有土地使用权出让合同后，建设单位应当持建设项目的批准、核准、备案文件和国有土地使用权出让合同，向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证。

(3) 建设工程规划管理。在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。

(4) 乡村建设规划管理。在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的，建设单位或者个人应当向乡、镇人民政府提出申请，由乡、镇人民政府报城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设以及农村村民住宅建设，确需占用农用地的，应当办理农用地转用审批手续后，由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。建设单位或者个人在取得乡村建设规划许可证后，方可办理用地审批手续。

(5) 临时建设和临时用地规划管理。在城市、镇规划区内进行临时建设的，应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门批准。临时建设和临时用地规划管理的具体办法，由省、自治区、直辖市人民政府制定。

四、城乡规划的修改

1. 规划修改的前提条件

《城乡规划法》对省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划，以及控制性详细规划、修建性详细规划、乡规划、村庄规划等修改的前提条件作了明确的规定：

(1) 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的修改。应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。组织编制机关应当向本级人民代表大会常务委员会、镇人民代表大会和原审批机关提出评估报告并附具征求意见的情况。必须符合本法第四十七条所列的情况之一，方可按照规定

的权限和程序修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划。修改前，应当对原规划的实施情况进行总结，并向原审批机关报告。修改涉及总体规划强制性内容的，应当先向原审批机关提出专题报告，经同意后方可编制修改方案。

(2) 控制性详细规划的修改。应当对修改的必要性进行论证，征求规划地段内利害关系人的意见，并向原审批机关提出专题报告，经原审批机关同意后，方可编制修改方案。控制性详细规划的修改涉及总体规划的强制性内容的，应当先修改总体规划。

(3) 修建性详细规划的修改。经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改。确需修改的，城乡规划主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见。

(4) 乡规划、村庄规划的修改。应当依照本法第二十二条规定，经村民会议或者村民代表会议讨论同意。

2. 规划修改的报审程序

《城乡规划法》对省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划、控制性详细规划和乡规划、村庄规划以及近期建设规划修改的报审程序作了明确的规定：

(1) 省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划修改后，应当依照本法第十三条、第十四条、第十五条、第十六条规定报批。实际上就是要求按照原规划的审批程序重新报批，这就从法律上制定了严格的规划修改制度，防止随意修改法定的规划。

(2) 控制性详细规划修改后，应当依照本法第十九条、第二十条规定的报批程序报批。同样是要求按照原规划的审批程序重新报批。

(3) 乡规划、村庄规划修改后，应当依照本法第二十二条规定的报批程序报批。

(4) 城市、县、镇人民政府修改近期建设规划的，应当将修改后的近期建设规划报总体规划审批机关备案。

3. 规划修改后的补偿

(1) 在选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证发放后，因依法修改城乡规划给被许可合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。

(2) 修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图，因修改后给利害关系人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。

五、城乡规划的监督检查和法律责任

1. 城乡规划的监督检查

《城乡规划法》对城乡规划工作的监督检查作了明确的规定：

(1) 行政监督检查。包括县级人民政府及其城乡规划主管部门对下级政府及其城乡规划主管部门执行城乡规划编制、审批、实施、修改情况的监督检查。也包括县级以上地方人民政府城乡规划主管部门对城乡规划实施情况进行的监督检查，并对有权采取的措施作了明确规定。

(2) 人大对城乡规划工作的监督。人民代表大会对政府的工作具有监督职能，地方各级人民政府应当向本级人民代表大会常务委员会或者乡、镇人民代表大会报告城乡规划的实施情况，并接受监督。

(3) 公众对城乡规划工作的监督。县级以上人民政府及其城乡规划主管部门的监督检查，县级以上地方各级人民代表大会常务委员会或者乡、镇人民代表大会对城乡规划工作的监督检查，其监督检查情况和处理结果应当依法公开，以便公众查阅和监督。任何单位和个人都有权向城乡规划主管部门或者其他有关部门举报或者控告违反城乡规划的行为。城乡规划主管部门或者有关部门对举报或者控告，应当及时受理并组织核查、处理。

2. 法律责任

《城乡规划法》对违反《城乡规划法》的行为所应承担的行政法律责任作出了明确的规定：

(1) 对有关人民政府违反《城乡规划法》的行为所应承担的法律责任，按照第五十八条、第五十九条的规定，包括责令改正、通报批评和行政处分。

(2) 对镇人民政府或者县级以上人民政府城乡规划行政主管部门违反《城乡规划法》的行为所应承担的法律责任，按照第六十条的规定，包括责令改正、通报批评和行政处分。

(3) 对县级以上人民政府有关部门违反《城乡规划法》的行为所应承担的法律责任，按照第六十一条的规定，包括责令改正、通报批评和行政处分。

(4) 对城乡规划编制单位违反《城乡规划法》的行为所应承担的法律责任按照第六十二条、第六十三条的规定，包括责令限期改正、罚款、责令停业整顿、降低资质等级、吊销资质证书、依法赔偿等。

(5) 对于城镇违法建设行为所应承担的法律责任，按照第六十四条的规定，包括责令停止建设、限期改正并处罚款、限期拆除、没收实物或者违法收入亦可以并处罚款等。

(6) 对乡村建设的违法行为所应承担的法律责任，按照第六十五条规定，包括责令停止建设、限期改正和拆除。

(7) 对建设单位或者个人临时建设违法所应承担的法律责任、按照第六十六条的规定，包括责令限期拆除、并处罚款。

(8) 对建设单位未依法报送有关竣工验收资料所应承担的责任，按照第六十七条的规定，包括责令限期补报、罚款等。

(9) 强制措施。城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，按照第六十八条的规定，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。

(10) 对违反《城乡规划法》的规定，构成犯罪行为的，按照第六十九条的规定，依法追究刑事责任。

第四章 《城乡规划法》配套行政法规与规章

《城乡规划法》配套行政法规与规章，是指为实施《城乡规划法》，由国务院制定的若干法规，以及由国务院城乡规划主管部门制定的一系列部门规章。这些法规和规章分别是对《城乡规划法》某一专项内容的延展和细化，与《城乡规划法》共同组合成一整套具有内在联系的法律规范体系。它们所调整的行政法律关系和《城乡规划法》一致，确定的行政主体是各级城乡规划或建设主管部门。我国现行的《城乡规划法》配套行政法规有：《村庄和集镇规划建设管理条例》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《风景名胜区条例》；部门规章及规范性文件包括《省域城镇体系规划编制审批办法》、《城市、镇控制性详细规划编制审批方法》、《城市紫线管理办法》、《城市绿线管理办法》、《城市蓝线管理办法》、《城市黄线管理办法》等。

第一节 行政法规

一、《村庄和集镇规划建设管理条例》

1. 立法背景及其适用范围

2008年以前我国实行的是城乡分割的规划管理制度。1989年12月26日，第七届全国人大常委会第十一次会议通过了《城市规划法》，该法适用于城市规划区，不包括广大农村地区（城市规划区内的村庄、集镇除外）。为了加强村庄、集镇的规划建设管理，改善村庄、集镇的生产、生活环境，促进农村经济和社会发展，1993年6月29日国务院以第116号令发布了《村庄和集镇规划建设管理条例》，并于同年11月1日起施行。

由于城乡二元化的规划管理体制，使得城市和乡村之间在资源配置和空间布局上缺乏统筹协调，很难适应快速发展的工业化和城镇化需要。根据党中央贯彻落实科学发展观的指导方针，2007年10月28日，第十届全国人大常委会第三十次会议通过了《城乡规划法》。这部行政法贯彻了城乡统筹的原则，把乡规划和村庄规划纳入了城乡规划概念，并对其规划编制组织、编制内容、编制程序等作出了明确规定。由于法律的效力高于行政法规，因而《城乡规划法》的实施也使《村庄和集镇规划建设管理条例》中相当一部分内容相应作了调整。

2. 《城乡规划法》对本条例的调整

(1) 规划目标与原则。《城乡规划法》明确乡规划和村庄规划应当以服务农业、农村和农民为基本目标。坚持因地制宜、循序渐进、统筹兼顾、协调发展的基本原则。规定“乡规划、村庄规划应当从农村实际出发，尊重村民意愿，体现地方和农村特色。”(《城

乡规划法》第十八条。

(2) 规划名称及内容。《城乡规划法》第十八条对本条例的名称及内容作了重大调整。

其一，将本条例中村庄、集镇总体规划和建设规划改称乡规划、村庄规划；

其二，将规划内容规定为：规划范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。

乡规划还应当包括本行政区域内的村庄发展布局。

(3) 规划编制与审批。《城乡规划法》第二十二条对本条例也作了调整。规定由乡、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同意。

3. 本条例内容的实施

由于全国人大常委会通过并公布的《城乡规划法》明确规定自2008年1月1日起施行，但是法律没有明确规定同时废止《村庄和集镇规划建设管理条例》，因此本条例部分内容仍然具有法律效力，主要是村庄和集镇规划的实施、村庄和集镇建设的设计、施工管理、房屋、公共设施、村容镇貌和环境卫生管理、处罚等有关规定。

二、《历史文化名城名镇名村保护条例》

1. 立法依据和背景

本条例的立法依据是《文物保护法》和《城乡规划法》。《文物保护法》第十四条第四款规定：“历史文化名城和历史文化街区、村镇的保护办法，由国务院制定”。《城乡规划法》第三十一条规定：“历史文化名城、名镇、名村的保护以及受保护建筑的维护和使用，应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定。”

在我国，历史文化名城名镇名村（含历史文化街区）是历史文化遗产的重要组成部分。《文物保护法》将历史文化名城名镇名村称作历史文化名城和历史文化街区、村镇，并将它们和文物保护单位的法定概念均界定为不可移动文物。但是，二者之间的存续方式和保护办法却有着很大区别。历史文化名城、历史文化街区、村镇是以人为主体，从事经济活动、社会活动和起居生活的载体。作为社会缩影，其存续方式处在保护与发展的动态过程，保护理念、途径和方法均具有特殊性，需要另行制定一部专门的法律规范。为加强历史文化名城、名镇、名村的保护与管理，继承中华民族优秀历史文化遗产，《文物保护法》授权国务院制定配套行政法规。《城乡规划法》也规定历史文化名城、名镇、名村保护应当遵守有关行政法规和国务院的规定。于是《历史文化名城名镇名村保护条例》应运而生，经2008年4月2日国务院第3次常务会议通过并公布。

2. 条例适用范围

历史文化名城、名镇、名村的申报、批准、规划、保护，适用本条例（第二条）。

3. 保护原则与要求

历史文化名城、名镇、名村的保护应当遵循科学规划、严格保护的原则，保持和延续其传统格局和历史风貌，维护历史文化遗产的真实性和完整性，继承和弘扬中华民族优秀传统文化，正确处理经济社会发展和历史文化遗产保护的关系（第三条）。

4. 保护监管责任主体

历史文化名城、名镇、名村的保护和监督管理的责任主体分两个层次，在中央一级是国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门；在地方则是各级人民政府（第五条）。

5. 申报与批准

(1) 申报条件。条例规定申报条件为四项：①保存文物特别丰富；②历史建筑集中成片；③保留着传统格局和历史风貌；④历史上曾经作为政治、经济、文化、交通中心或军事要地，或者发生过重要历史事件，或者其传统产业、历史上建设的重大工程对本地区的发展产生过重要影响，或者能够集中反映本地区建筑的文化特色、民族特色。

其中还特别规定了申报历史文化名城的，在所申报的历史文化名城保护范围内还应当有2个以上的历史文化街区（第七条）。

(2) 审批机关及审批程序。历史文化名城的审批机关和名镇、名村的审批机关也分两个层次，分别是国务院和省、自治区、直辖市省、自治区、直辖市人民政府。对于确定中国历史文化名镇、名村，则授权国务院建设和文物主管部门。

申报历史文化名城，由省、自治区、直辖市人民政府提出申请，经国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门组织有关部门、专家进行论证，提出审查意见，报国务院批准公布（第九条）。

申报历史文化名镇、名村，由所在地县级人民政府提出申请，经省、自治区、直辖市人民政府确定的保护主管部门会同同级文物主管部门组织有关部门、专家进行论证，报省、自治区、直辖市人民政府批准公布（第九条）。

国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门可以在已批准公布的历史文化名镇、名村中，严格按照国家有关评价标准，选择具有重大历史、艺术、科学价值的历史文化名镇、名村，经专家论证，确定为中国历史文化名镇、名村（第十一条）。

(3) 濒危名单公布与补救。为了加强保护工作，增强所在地政府的责任，针对某些地方因保护不力，导致历史文化名城、名镇、名村遭受破坏的突出问题，在条例中设立了濒危历史文化名城、名镇、名村名单公布制度，并责成所在地政府采取补救措施，防止文化遗产破坏情况继续恶化。这是对已有的法律法规的进一步完善。本条例第十二条明确规定：

已批准公布的历史文化名城、名镇、名村，因保护不力使其历史文化价值受到严重影响的，批准机关应当将其列入濒危名单，予以公布，并责成所在地城市、县人民政府采取补救措施，防止情况继续恶化，并完善保护制度，加强保护工作。

6. 保护规划

(1) 组织编制主体和编制期限

条例要求历史文化名城、名镇、名村均应在批准公布后编制保护规划，组织编制保护规划的主体分别是历史文化名城人民政府和名镇、名村所在地县级人民政府。保护规划的编制期限均应当自名城、名镇、名村批准公布之日起一年内编制完成（第十三条）。

(2) 规划内容与期限

条例规定保护规划的内容包括五个方面，和城乡规划管理中确定规划区范围相对应的是划定保护范围，包括核心保护范围和建设控制地带，在保护范围内按照不同层次、不同对象采取分类保护的措施。

其一，保护原则、保护内容和保护范围；

其二，保护措施、开发强度和建设控制要求；

其三，传统格局和历史风貌保护要求；

其四，历史文化街区、名镇、名村的核心保护范围和建设控制地带；

其五，保护规划分期实施方案（第十四条）。

还要求历史文化名城、名镇保护规划的规划期限应当与城市、镇总体规划的规划期限相一致；历史文化名村保护规划的规划期限应当与村庄规划的规划期限相一致（第十五条）。

（3）规划审批前后的规定

保护规划报送审批前，应广泛征求意见，必要时可以举行听证（第十六条）。

条例规定所有保护规划均由省、自治区、直辖市人民政府审批；其中保护规划的组织编制机关尚应将依法批准的历史文化名城和中国历史文化名镇、名村保护规划，报国务院建设主管部门和国务院文物主管部门备案（第十七条）。

保护规划的组织编制机关有责任及时公布依法批准的保护规划（第十八条）。

条例还规定经依法批准的保护规划，不得擅自修改；确需修改的，保护规划的组织编制机关应当向原审批机关提出专题报告，经同意后，方可编制修改方案。修改后的保护规划，应当按照原审批程序报送审批（第十九条）。

条例规定了国家主管部门和县级以上地方人民政府的监督检查责任（第二十条）。

7. 保护措施

（1）保护原则和内容

实施保护规划，首先要明确保护原则及其保护内容，这是做好保护工作的前提。保护原则集中体现在两点，一是整体保护，二是处理好保护与发展的关系。整体保护的内容包括历史文化名城、名镇、名村的格局、风貌和景观、环境。处理保护与发展关系的基本内容包括控制人口数量和改善各种设施。为此本条例在第二十一条、第二十二条分别作出了如下规定：

历史文化名城、名镇、名村应当整体保护，保持传统格局、历史风貌和空间尺度，不得改变与其相互依存的自然景观和环境，以确保其整体和谐关系。同时规定县级以上人民政府要妥善处理好保护与发展的关系，根据当地经济社会发展水平，按照保护规划，控制人口数量，改善基础设施、公共服务设施和居住环境。

历史文化名城、名镇、名村的各项保护措施，是保护规划的具体落实，是科学保护历史文化名城、名镇、名村的重要保障。这些措施主要针对发生在历史文化名城、名镇、名村保护范围、建设控制地带、核心保护范围的建设活动以及经济社会活动。

（2）在保护范围内的保护措施

本条例规定的保护范围是指历史文化名城、名镇、名村。对于空间形态完整的名城、名镇、名村，其保护范围一般应覆盖其历史城区或村庄的范围；其他名城、名镇、名村需要根据历史文化遗产分布的具体情况来确定。

在保护范围内从事建设活动和经济社会活动分别作出了规定，要求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（第二十三条）。

禁止进行下列活动：开山、采石、开矿等破坏传统格局和历史风貌的活动；占用保护规划确定保留的园林绿地、河湖水系、道路等；修建生产、储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的工厂、仓库等；在历史建筑上刻画、涂污（第二十四条）。

在保护范围内控制进行下列活动：改变园林绿地、河湖水系等自然状态的活动；在核心保护范围内进行影视摄制、举办大型群众性活动；其他影响传统格局、历史风貌或者历史建筑的活动。要求进行这些活动应当保护其传统格局、历史风貌和历史建筑；制定保护方案，经城市、县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门批准，并依照有关法律、法规的规定办理相关手续（第二十五条）。

（3）在建设控制地带内的保护措施

本条例规定的建设控制地带，位于历史文化名城、名镇、名村保护范围以内、核心保护范围以外，是为确保核心保护范围的风貌、特色完整性而必须进行建设控制的地区。历史文化街区、名镇、名村建设控制地带内的新建建筑物、构筑物，应当符合保护规划确定的建设控制要求（第二十六条）。

（4）在核心保护范围内的保护措施

本条例规定的核心保护范围是指在保护范围以内需要重点保护的区域，是指历史文化街区、名镇、名村保护的精华所在。对建筑物和构筑物应当区分不同情况，采取相应措施，实行分类保护（第二十七条）。

在历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内，不得进行新建、扩建活动。但是，新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施除外（第二十八条）。

第二十八条同时规定，在历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内，拆除历史建筑以外的建筑物、构筑物或者其他设施的，应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门批准。

（5）举行听证的规定

本条例特别规定了在历史文化名城、名镇、名村保护措施中举行听证的情况：其一，仅在审批条例第二十八条规定建设活动时，告知利害关系人有要求听证的权利。其二，只有当利害关系人要求听证时，才举行听证。其三，听证应在公示期提出，并在公示期满后及时举行（第二十九条）。

在保护措施中，条例还对历史文化名城、名镇、名村核心保护范围设置标志牌、消防设施、建立保护标志和历史建筑档案作出了具体的规定（第三十条、第三十一条、第三十二条）。

（6）历史建筑保护措施

保护措施包括对历史建筑实施原址保护；不得损坏或者擅自迁移、拆除历史建筑；明确历史建筑的所有权人是维护修缮的主体；地方人民政府在维护修缮历史建筑中的责任；对其外部修缮装饰、添加设施以及改变历史建筑的结构或者使用性质的审批（第三十三条、第三十四条、第三十五条）。

8. 法律责任

（1）违法行为和法律责任

本条例所指违法行为，是指法律关系主体（行政主体和行政相对人）违反法律和本条例规定而实施的行为。法律责任是按照法律、法规规定，因违法行为所必须承担的消极

法律后果，即承担行政责任、民事责任、刑事责任。其中行政责任包括行政处分和行政处罚两种，行政处分的对象是行政主体中失职、渎职的公务员，行政处罚的对象是行政相对人违反本条例规定的公民、法人或其他组织。

(2) 关于行政主体的法律责任

国务院建设主管部门、国务院文物主管部门、县级以上人民政府及其有关主管部门的工作人员失职、渎职而造成监管不力的追究行政责任（第三十七条）。

地方人民政府未组织编制保护规划、未按照法定程序组织编制保护规划、擅自修改保护规划、未将批准的保护规划予以公布的四种情况追究行政责任（第三十八条）。

省、自治区、直辖市保护主管部门和市、县城乡规划主管部门未按条例第二十五条、第二十八条、第三十四条、第三十五条的规定履行审批职责的追究行政责任（第三十九条）。

市县人民政府因保护不力，导致已批准的历史文化名城、名镇、名村列入濒危名单的行为，应当承担的行政责任（第四十条）。

(3) 关于行政相对人的法律责任

对应本条例第二十四条，有第（一）（二）（三）项情况之一的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施；有违法所得的，没收违法所得；逾期不恢复原状或者不采取其他补救措施的，城乡规划主管部门可以指定有能力的单位代为恢复原状或者采取其他补救措施，所需费用由违法者承担；造成严重后果的，对单位并处50万元以上100万元以下的罚款，对个人并处5万元以上10万元以下的罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任（第四十一条）。

对应本条例第二十四条（四）项，由城市、县人民政府城乡规划主管部门责令恢复原状或者采取其他补救措施，处以50元的罚款（第四十二条）。

对应本条例第二十五条、第二十八条第二款和第三十五条的规定，对有违法行为之一的，采取与第四十一条规定一致的处罚措施，不过仅在罚款数额上略有区别，即对单位并处5万元以上10万元以下的罚款，对个人并处1万元以上5万元以下的罚款（第四十三条）。

针对有损坏或者擅自迁移、拆除历史建筑的违法行为规定了应当承担的法律责任。处罚措施同第四十一条，但罚款数额略有不同，即对单位并处20万元以上50万元以下的罚款，对个人并处10万元以上20万元以下的罚款（第四十四条）。

针对有擅自设置、移动、涂改或者毁损历史文化街区、名镇、名村标牌的违法行为规定了应当承担的法律责任。由城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期改正；逾期不改正的，对单位处1万元以上5万元以下的罚款，对个人处1000元以上1万元以下的罚款（第四十五条）。

第四十六条是与《文物保护法》和《刑法》相衔接的条款。

9. 附则

附则部分共两条，其中第四十七条是本条例用语中关于历史建筑定义的规定，以及历史文化街区定义及其核定公布主体、条件和保护办法的授权内容。第四十八条规定了条例施行时间自2008年7月1日起。

三、《风景名胜区条例》

1. 立法背景及意义

改革开放后，为适应社会主义现代化建设需要，1982年12月4日，第五届全国人大第五次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，将保障自然资源合理利用和保护名胜古迹规定为公民的一项根本活动准则。根据宪法修正案精神，国务院于1985年6月公布了《风景名胜区管理暂行条例》，随后下发了一系列有关风景名胜区管理的通知。建设部作为全国风景名胜区的主管部门，也陆续制定了部门规章和规范性文件。这些法规、规章和文件对于风景名胜区管理事业的健康发展，发挥了重要的指导和保障作用。但是随着经济快速发展，各地风景名胜区盲目开发，出现了一些新的突出问题，造成了自然资源和人文资源的严重破坏。为了加强风景名胜资源保护和合理利用，建立和完善风景名胜区管理制度，在《风景名胜区管理暂行条例》的基础上，国务院于2006年9月19日公布了《风景名胜区条例》。

2. 和城乡规划的关系

风景名胜区管理也是城乡规划的重要组成部分。虽然我国风景名胜区大多地处城市和乡村的规划区范围以外，是一个相对独立的自然人文景观系统，但是均在城乡空间地域的覆盖范围。一些风景名胜区位于城市和乡村的规划区以内，甚至位居中心城区，对于城市发展具有重大影响，例如杭州西湖风景名胜区、南京钟山风景名胜区等。根据《城乡规划法》规定，省域城镇体系规划的内容应当包括为保护生态环境、资源等需要严格控制的区域，同时自然与历史文化遗产保护也是城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。因此《风景名胜区条例》与《城乡规划法》关系极为密切，同样属于配套性法规。

3. 总则

(1) 适用范围及定义

风景名胜区的设立、规划、保护、利用和管理，适用本条例（第二条）。

本条例所称风景名胜区，是指具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域（第二条）。

(2) 风景名胜区原则

国家对风景名胜区实行科学规划、统一管理、严格保护、永续利用的原则（第三条）。

(3) 风景名胜区管理机构

风景名胜区所在地县级以上地方人民政府设置的风景名胜区管理机构，负责风景名胜区的保护、利用和统一管理工作（第四条）。

(4) 风景名胜区管理体制

国务院建设主管部门负责全国风景名胜区的监督管理工作。国务院其他有关部门按照国务院规定的职责分工，负责风景名胜区的有关监督管理工作。

省、自治区人民政府建设主管部门和直辖市人民政府风景名胜区主管部门，负责本行政区域内风景名胜区的监督管理工作。省、自治区、直辖市人民政府其他有关部门按照规定的职责分工，负责风景名胜区的有关监督管理工作（第五条）。

4. 风景名胜区的设立

(1) 风景名胜区分级

风景名胜区划分为国家级风景名胜区和省级风景名胜区(第八条)。

(2) 风景名胜区设立标准

本条例在《风景名胜区管理暂行条例》的基础上新增了风景名胜区设立的标准，即自然景观和人文景观能够反映重要自然变化过程和重大历史文化发展过程，基本处于自然状态或者保持历史原貌，具有国家代表性的，可以申请设立国家级风景名胜区；具有区域代表性的，可以申请设立省级风景名胜区(第八条)。

(3) 风景名胜区设立审批

条例对国家级风景名胜区与省级风景名胜区的设立主体、职责、程序和审批主体分别作出了规定：

设立国家级风景名胜区，由省、自治区、直辖市人民政府提出申请，国务院建设主管部门会同国务院环境保护部门、林业主管部门、文物主管部门等有关部门组织论证，提出审查意见，报国务院批准公布(第十条)。

设立省级风景名胜区，由县级人民政府提出申请，省、自治区人民政府建设主管部门或者直辖市人民政府风景名胜区主管部门，会同其他有关部门组织论证，提出审查意见，报省、自治区、直辖市人民政府批准公布(第十条)。

5. 风景名胜区规划

(1) 规划阶段与编制规划期限

风景名胜区规划分为总体规划和详细规划。风景名胜区应当自设立之日起2年内编制完成总体规划，总体规划的规划期一般为20年(第十二条、第十四条)。

风景名胜区总体规划的规划期届满前2年，规划的组织编制单位应当组织专家对规划进行评估，作出是否重新编制规划的决定。在新规划批准前，原规划继续有效(第二十三条)。

(2) 总体规划编制原则和内容

风景名胜区总体规划应当坚持保护优先、开发服从保护的原则，突出风景名胜资源的自然特性、文化内涵和地方特色(第十三条)。

风景名胜区总体规划内容包括：风景资源评价；生态资源保护措施、重大建设项目布局、开发利用强度；风景名胜区的功能结构和空间布局；禁止开发和限制开发的范围；风景名胜区的游客容量；有关专项规划(第十三条)。

(3) 详细规划的编制要求

根据核心景区和其他景区的不同要求编制，确定基础设施、旅游设施、文化设施等建设项目的选址、布局与规模，并明确建设用地范围和规划设计条件(第十五条)。

风景名胜区详细规划应当符合风景名胜区总体规划(第十五条)。

(4) 规划编制主体及审批

国家级风景名胜区规划由省、自治区人民政府建设主管部门或者直辖市人民政府风景名胜区主管部门组织编制，规划由省、自治区、直辖市人民政府审查后，报国务院审批。

省级风景名胜区规划由县级人民政府组织编制，报省、自治区、直辖市人民政府审批。(第十六条、第十九条、第二十条)。

国家级风景名胜区的详细规划，由省、自治区人民政府建设主管部门或者直辖市人民政府风景名胜区主管部门报国务院建设主管部门审批。

省级风景名胜区的详细规划，由省、自治区人民政府建设主管部门或者直辖市人民政府风景名胜区主管部门审批（第十九条、第二十条）。

（5）规划的公布、实施和修改

本条例第二十一条作了如下规定：风景名胜区规划经批准后，应当向社会公布，任何组织和个人有权查阅。

风景名胜区内的单位和个人应当遵守经批准的风景名胜区规划，服从规划管理。

风景名胜区规划未经批准的，不得在风景名胜区内进行各类建设活动。

第二十二条规定，经批准的风景名胜区规划不得擅自修改。确需对风景名胜区总体规划中的风景名胜区范围、性质、保护目标、生态资源保护措施、重大建设项目布局、开发利用强度以及风景名胜区的功能结构、空间布局、游客容量进行修改的，应当报原审批机关批准；对其他内容进行修改的，应当报原批准机关备案。

风景名胜区详细规划确需修改的，应当报原审批机关批准。

政府或者政府部门修改风景名胜区规划对公民、法人或者其他组织造成财产损失的，应当依法给予补偿。

6. 风景名胜区保护

本条例第四章对风景名胜区保护工作作出了原则性规定。其主要内容是风景名胜区保护原则和措施，管理机构的职责，居民和游览者的保护义务，风景名胜区内的禁止行为，对各类活动和项目建设的要求等。

（1）基本要求

风景名胜区内的景观和自然环境，应当根据可持续发展的原则，严格保护，不得破坏或者随意改变。

（2）条例禁止的行为

在风景名胜区内禁止开山、采石、开矿、开荒、修坟立碑，禁止修建储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的设施；禁止在景物或者设施上刻画、涂污；乱扔垃圾（第二十六条）。

禁止违反风景名胜区规划，在风景名胜区内设立各类开发区和在核心景区内建设宾馆、招待所、培训中心、疗养院以及与风景名胜资源保护无关的其他建筑物；已经建设的，应当按照风景名胜区规划，逐步迁出（第二十七条）。

（3）条例限制的行为

在风景名胜区内从事本条例第二十六条、第二十七条禁止范围以外的建设活动，应当经风景名胜区管理机构审核后，依照有关法律、法规的规定办理审批手续。在国家级风景名胜区内修建缆车、索道等重大建设工程，项目的选址方案应当报国务院建设主管部门核准（第二十八条）。

在风景名胜区内进行下列活动，应当经风景名胜区管理机构审核后，依照有关法律、法规的规定报有主管部门批准。此类活动包括设置、张贴商业广告；举办大型游乐等；改变水资源、水环境自然状态；其他影响生态和景观的活动（第二十九条）。

风景名胜区内的建设项目应当符合风景名胜区规划，并与景观相协调，不得破坏景

观、污染环境、妨碍游览。在风景名胜区内进行建设活动的，建设单位、施工单位应当制定污染防治和水土保持方案，并采取有效措施，保护好周围景物、水体、林草植被、野生动物资源和地形地貌（第三十条）。

7. 风景名胜区利用和管理

在风景名胜区妥善处理严格保护与合理利用的关系，关键是做到资源保护优先、开发服从保护，实现保护与开发利用的和谐统一。第五章所作的风景名胜资源的利用和管理若干规定，在本条例中占有关键地位。

(1) 游览娱乐活动

风景名胜区管理机构应当根据风景名胜区的特点，保护民族民间传统文化，开展健康有益的游览观光和文化娱乐活动，普及历史文化和科学知识（第三十二条）。

(2) 交通服务设施

风景名胜区管理机构应当根据风景名胜区规划，合理利用风景名胜资源，改善交通、服务设施和游览条件（第三十三条）。

(3) 宗教活动场所

风景名胜区内宗教活动场所的管理，依照国家有关宗教活动场所管理的规定执行。风景名胜区内涉及自然资源保护、利用、管理和文物保护以及自然保护区管理的，还应当执行国家有关法律、法规的规定（第三十四条）。

(4) 监督检查和评估

国务院建设主管部门应当对国家级风景名胜区的规划实施情况、资源保护状况进行监督检查和评估。对发现的问题，应当及时纠正、处理（第三十五条）。

(5) 安全保障制度

风景名胜区管理机构应当建立健全安全保障制度，加强安全管理，保障游览安全，禁止超过允许容量接纳游客和在没有安全保障的区域开展游览活动（第三十六条）。

(6) 政企分开规定

风景名胜区管理机构不得从事以营利为目的的经营活动，不得将规划、管理和监督等行政管理职能委托给企业或者个人行使。风景名胜区管理机构的工作人员，不得在风景名胜区内的企业兼职（第三十九条）。

8. 法律责任

法律责任按照违法行为违反本条例的性质不同，可以分为刑事责任、民事责任和行政责任三类。在本条例第六章法律责任的规定中，除了构成犯罪的依法追究刑事责任和造成损失的承担民事赔偿以外，其他违法行为承担的行政责任均指行政处分与行政处罚。前者针对行政主体，后者针对行政相对人。对于同一违法行为，可以在追究行政责任的同时追究法律责任，或者同时追究行政责任和民事责任。

(1) 关于行政主体的法律责任

县级以上地方人民政府及其有关主管部门违反本条例第二十六条（一）的规定，批准在风景名胜区内进行开山、采石、开矿等严重破坏景观、植被、地形地貌活动的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予降级或者撤职的处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任（第四十条第二款）。

违反本条例第二十八条第二款的规定，在国家级风景名胜区内修建缆车、索道等重大

建设工程，项目的选址方案未经国务院建设主管部门核准，县级以上地方人民政府有关部门核发选址意见书的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任（第四十二条）。

违反本条例的规定，国务院建设主管部门、县级以上地方人民政府及其有关主管部门有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

其一，违反风景名胜区规划在风景名胜区内设立各类开发区的；其二，风景名胜区自设立之日起未在2年内编制完成风景名胜区总体规划的；其三，选择不具有相应资质等级的单位编制风景名胜区总体规划的；其四，风景名胜区规划批准前批准在风景名胜区内进行建设活动的；其五，擅自修改风景名胜区规划的；其六，不依法履行监督管理职责的其他行为（第四十七条）。

违反本条例的规定，风景名胜区管理机构有下列行为之一的，由设立该风景名胜区管理机构的县级以上地方人民政府责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予降级或者撤职的处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

一是超越允许容量接纳游客或者在没有安全保障的区域开展旅游活动的；二是未设置风景名胜区标志和路标、安全警示等标牌的；三是从事以营利为目的的经营活动的；四是将规划、管理和监督等行政管理职能委托给企业或者个人行使的；五是允许风景名胜区管理机构的工作人员在风景名胜区内的企业兼职的；六是审核同意在风景名胜区内进行不符合风景名胜区规划的建设活动的；七是发现违法行为不予查处的（第四十八条）。

（2）关于行政相对人的法律责任

违反本条例第二十六条（一）、（二）和第二十七条的规定，有下列行为之一的，由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、恢复原状或者限期拆除，没收违法所得，并处50万元以上100万元以下的罚款：一是在风景名胜区内进行开山、采石、开矿等严重破坏景观、植被、地形地貌的活动的；二是在风景名胜区内修建储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的设施的；三是在核心景区内建设宾馆、招待所、培训中心、疗养院以及与风景名胜资源保护无关的其他建筑物的（第四十条第一款）。

违反本条例第二十八条的规定，在风景名胜区内从事禁止范围以外的建设活动，未经风景名胜区管理机构审核的，由风景名胜区管理机构责令停止建设、限期拆除，对个人处2万元以上5万元以下的罚款，对单位处20万元以上50万元以下的罚款（第四十一条）。

违反本条例的二十六条（一）的规定，个人在风景名胜区内进行开荒、修坟立碑等破坏景观、植被、地形地貌的活动的，由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施，没收违法所得，并处1000元以上1万元以下的罚款（第四十三条）。

违反本条例第二十六条（三）、（四）的规定，在景物、设施上刻画、涂污或者在风景名胜区内乱扔垃圾的，由风景名胜区管理机构责令恢复原状或者采取其他补救措施，处50元的罚款；刻画、涂污或者以其他方式故意损坏国家保护的文物、名胜古迹的，按照治安管理处罚法的有关规定予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任（第四十四条）。

违反本条例第二十九条的规定，未经风景名胜区管理机构审核，在风景名胜区内进行下列活动的，由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救

措施，没收违法所得，并处5万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，并处10万元以上20万元以下的罚款：一是设置、张贴商业广告的；二是举办大型游乐等活动的；三是改变水资源、水环境自然状态的活动的；四是其他影响生态和景观的活动（第四十五条）。

违反本条例第三十条第二款的规定，施工单位在施工过程中，对周围景物、水体、林草植被、野生动物资源和地形地貌造成破坏的，由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施，并处2万元以上10万元以下的罚款；逾期未恢复原状或者采取有效措施的，由风景名胜区管理机构责令停止施工（第四十六条）。

（3）限期拆除的执行

条例还专门就限期拆除违法建设的建筑物如何执行作出了明确规定。规定责令限期拆除在风景名胜区内违法建设的建筑物、构筑物或者其他设施的，有关单位或者个人必须立即停止建设活动，自行拆除；对继续进行建设的，作出责令限期拆除决定的机关有权制止。有关单位或者个人对责令限期拆除不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起15日内，向人民法院起诉；期满不起诉又不自行拆除的，由作出责令限期拆除决定的机关依法申请人民法院强制执行，费用由违法者承担（第五十一条）。

9. 附则

附则规定了本条例自2006年12月1日起施行。《风景名胜区管理暂行条例》同时废止。

第二节 部门规章及规范性文件

一、《城市规划编制办法》

为了更好地执行《城市规划法》，促进城市规划的编制规范化，提高城市规划的科学性，建设部在原《城市规划编制办法》的基础上，结合当时城市规划的实际情况，修订了《城市规划编制办法》，于1991年9月3日发布实施。2005年又重新制定《城市规划编制办法》，于2005年12月31日发布，自2006年4月1日起施行。同时1991年9月3日颁布的《城市规划编制办法》废止。

《城市规划编制办法》分五章、四十七条。其主要内容为：

1. 目的和适用范围

目的是为了规范城市规划编制工作，提高城市规划的科学性和严肃性。适用范围为按国家行政建制设立的市编制城市规划，同时县人民政府所在地镇的城市规划编制，应参照本办法执行（第一条、第二条、第四十五条）。

2. 城市规划编制的阶段

城市规划分为总体规划和详细规划两个阶段。大、中城市根据需要，可以编制分区规划。城市详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划（第七条）。

3. 城市规划编制组织

（1）城市人民政府负责组织编制城市总体规划和城市分区规划。

（2）控制性详细规划由城市人民政府（规划）建设主管部门依据已经批准的城市总

体规划或者城市分区规划组织编制。

(3) 修建性详细规划可以由有关单位依据控制性详细规划及建设(规划)主管部门提出的规划条件,委托城市规划编制单位编制。

(4) 城市人民政府应当依据城市总体规划,结合国民经济和社会发展规划以及土地利用总体规划,组织制定近期建设规划。

(5) 承担城市规划编制的单位,应当取得城市规划编制资质证书,并在资质等级许可的范围内从事城市规划编制工作(第十条、第十一条)。

4. 城市规划编制的原则要求

(1) 编制城市规划,应当以科学发展观为指导,以构建社会主义和谐社会为基本目标,坚持五个统筹,坚持中国特色的城镇化道路,坚持节约和集约利用资源,保护生态环境,保护人文资源,尊重历史文化,坚持因地制宜确定城市发展目标与战略,促进城市全面协调可持续发展。

(2) 编制城市规划,应当考虑人民群众需要,改善人居环境,方便群众生活,充分关注中低收入人群,扶助弱势群体,维护社会稳定和公共安全。

(3) 编制城市规划,应当坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的原则。

(4) 全国城镇体系规划和各省省域城镇体系规划,应当作为城市总体规划编制的依据,应当遵守国家有关标准和技术规范,采用符合国家有关规定的基础资料。

(5) 在城市总体规划的编制中,对于影响城市未来发展的重大专题,应当在城市人民政府组织下,由相关领域的专家领衔进行研究。

(6) 编制城市总体规划应充分吸取政府有关部门和军事机关的意见;编制城市详细规划应当充分听取政府有关部门的意见和规划涉及的单位、公众的意见;城市总体规划报送审批前,应充分征求社会公众的意见(第四条、第五条、第六条、第八条、第九条、第十四条至第十六条)。

5. 城市规划编制的程序要求

(1) 在城市人民政府提出编制城市总体规划前,应当对现行规划的实施情况进行总结,对基础设施的支撑能力和建设条件作出评价;针对存在问题和出现的新情况,对城市的定位、发展目标、城市功能和空间布局等战略问题进行前瞻性研究。

(2) 城市人民政府提出编制城市总体规划要组织前期研究,按规定提出进行编制工作的报告,经同意后方可组织编制。直辖市、省会城市、国务院指定市的城市总体规划编制,应当向国务院建设(规划)主管部门提出报告;其他市的城市总体规划编制,应当向省、自治区建设(规划)主管部门提出报告。

(3) 编制城市总体规划首先要编制城市总体规划纲要,按规定提请审查。直辖市、省会城市、国务院指定市的城市总体规划纲要,应当报请国务院建设(规划)主管部门组织审查;其他市的城市总体规划纲要,应当报请省、自治区建设(规划)主管部门组织审查。

(4) 城市总体规划成果,按法定程序报请审查和批准(第十二条、第十三条)。

6. 城市规划编制的内容要求

(1) 编制城市规划,要妥善处理城乡关系,引导城镇化健康发展,体现布局合理、

资源节约、环境友好的原则，保护自然与文化资源、体现城市特色，考虑城市安全和国防建设需要。

(2) 编制城市规划，对涉及城市发展长期保障的资源利用和环境保护、区域协调发展、风景名胜资源管理、自然与文化遗产保护、公共安全和公众利益等方面的内容，应当确定为必须严格执行的强制性内容。

(3) 城市总体规划包括市域城镇体系规划和中心城区规划。编制城市总体规划，应当以全国城镇体系规划、省域城镇体系规划以及其他上层次法定规划为依据。

(4) 编制城市分区规划和城市近期建设规划，应当以已经依法批准的城市总体规划为依据；编制城市控制性详细规划，应当以已经依法批准的城市总体规划或分区规划为依据；编制城市修建性详细规划，应当以已经依法批准的控制性详细规划为依据。

(5) 历史文化名城的城市总体规划，应当包括专门的历史文化名城保护规划，历史文化街区应当编制专门的保护性详细规划。

(6) 城市规划成果的表达应当清晰、规范，成果文件、图件与附件中说明、专题研究、分析图纸等表达应有区分。城市规划成果文件应当以书面和电子文件两种方式表达。

(7) 城市规划编制单位应当严格依据法律、法规的规定编制城市规划，提交的规划成果应当符合本办法和国家有关标准（第十八条至第二十七条）。

7. 城市总体规划

(1) 城市总体规划的期限一般为 20 年，同时可以对城市远景发展的空间布局提出设想。

(2) 城市总体规划纲要的主要内容。包括市域城镇体系规划纲要；提出城市规划区范围；分析城市职能；提出城市性质和发展目标；提出禁建区、限建区、适建区范围；预测城市人口规模；研究中心城区空间增长边界，提出建设用地规模和建设用地范围；提出交通发展战略及主要对外交通设施布局原则；提出重大基础设施和公共服务设施的发展目标；提出建立综合防灾体系的原则和建设方针。

(3) 市域城镇体系规划的内容。提出市域城乡统筹的发展战略，中心城市应提出与相邻行政区域在空间发展布局、重大基础设施和公共服务设施建设、生态环境保护、城乡统筹发展等方面进行协调的建议；确定生态环境、土地和水资源、能源、自然和历史文化遗产等方面的保护与利用的综合目标和要求，提出空间管制原则和措施；预测市域总人口及城镇化水平，确定各城镇人口规模、职能分工、空间布局和建设标准；提出重点城镇的发展定位、用地规模和建设用地控制范围；确定市域交通发展战略；原则确定市域重大基础设施、重要社会服务设施、危险品生产储存设施的布局；划定城市规划区；提出实施规划的措施和建议。

(4) 中心城区规划的内容。分析确定城市性质、职能和发展目标；预测城市人口规模；划定禁建区、限建区、适建区和已建区，并制定空间管制措施；确定村镇发展与控制的原则和措施；确定需要发展、限制发展和不再保留的村庄，提出村镇建设控制标准；安排各种用地；研究中心城区空间增长边界，确定建设用地规模，划定建设用地范围；确定建设用地的空间布局，提出土地使用强度管制区划和相应的控制指标；确定市级和区级中心的位置和规模，提出主要的公共服务设施的布局；确定交通发展战略和城市公共交通的总体布局，确定主要对外交通设施和主要道路交通设施布局；确定绿地系统的发展目标及

总体布局；确定历史文化保护及地方传统特色保护的内容和要求；确定住房政策、建设标准和居住用地布局；确定电信、供水、排水、供电、燃气、供热、环卫发展目标及重大设施总体布局；确定生态环境保护与建设目标，提出污染控制与治理措施；确定综合防灾与公共安全保障体系，提出规划原则和建设方针；确定旧区有机更新的原则和方法，提出改善旧区的标准和要求；提出地下空间开发利用的原则和建设方针；确定空间发展时序，提出规划实施步骤、措施和政策建议。

(5) 城市总体规划的强制性内容。包括城市规划区范围；市域内应当控制开发的地域；城市建设用地，包括规划期限内城市建设用地的发展规模、土地使用强度管制区划和相应的控制指标、城市各类绿地的具体布局、城市地下空间开发布局等；城市基础设施和公共服务设施的规划和布局；城市历史文化遗产保护，包括具体控制指标和规定以及有关历史文化遗产的具体位置和界线；生态环境保护与建设目标，污染控制与治理措施；城市防灾工程布局、规定和标准。

(6) 总体规划纲要成果。包括纲要文本、说明、相应的图纸和研究报告。

(7) 城市总体规划的成果。包括规划文本、图纸及附件（说明、研究报告和基础资料等）。在规划文本中应当明确表述规划的强制性内容（第二十八条至第三十三条）。

8. 城市近期建设规划

(1) 近期建设规划的期限。原则上应当与城市国民经济和社会发展规划的年限一致，并不得违背城市总体规划的强制性内容。

(2) 近期建设规划的内容。确定近期人口和建设用地规模，确定近期建设用地范围和布局；确定近期交通发展策略，确定主要对外交通设施和主要道路交通设施布局；确定各项基础设施、公共服务和公益设施的建设规模和选址；确定近期居住用地安排和布局；确定历史文化名城、历史文化街区、风景名胜区等的保护措施，城市河湖水系、绿化、环境等保护、整治和建设措施；确定控制和引导城市近期发展的原则和措施。

(3) 近期建设规划的成果。包括规划文本、图纸，以及包括相应说明的附件。在规划文本中应当明确表达规划的强制性内容（第三十五条至第三十七条）。

9. 城市分区规划

(1) 分区规划的内容。确定分区的空间布局、功能分区、土地使用性质和居住人口分布；确定绿地系统、河湖水面、供电高压线走廊、对外交通设施用地界线和风景名胜区、文物古迹、历史文化街区的保护范围，提出空间形态的保护要求；确定市、区、居住区级公共服务设施的分布、用地范围和控制原则；确定主要市政公用设施的位置、控制范围和工程干管的线路位置、管径；确定城市干道和支路的有关布局、指标；确定主要交通设施的位置和规模，确定轨道交通线路走向及控制范围。

(2) 分区规划的成果。包括规划文本、图件以及相应说明的附件（第三十八条至第四十条）。

10. 详细规划

(1) 控制性详细规划的内容。确定不同性质用地的界线及适建、不适宜建或者有条件地允许建设的建筑类型；确定各地块有关的控制指标及有关的设置要求；提出各地块的城市设计指导原则；根据交通需求分析，确定有关交通设施的范围和位置等，规定各级道路的相关指标；安排市政工程管线，进行管线综合；确定地下空间开发利用具体要求；制定

相应的土地使用与建筑管理规定。

(2) 控制性详细规划的强制性内容。包括各地块的主要用途、建筑密度、建筑高度、容积率、绿地率、基础设施和公共服务设施配套规定(第四十一条、第四十二条)。

(3) 修建性详细规划的主要内容。包括建设条件分析及综合技术经济论证；确定空间布局和景观规划设计；对住宅、医院、学校和托幼等建筑进行日照分析；提出交通组织方案和设计；市政工程管线规划设计和管线综合。

(4) 详细规划的成果。控制性详细规划的成果包括规划文本、图件和附件；修建性详细规划成果包括规划说明书和图纸(第四十一条至第四十四条)。

二、省域城镇体系规划编制审批办法

为了规范省域城镇体系规划编制和审批工作，提高规划的科学性，根据《城乡规划法》，制定了《省域城镇体系规划编制审批办法》，经住房和城乡建设部第55次部常务会议审议通过，2010年4月25日发布，自2010年7月1日起施行。1994年8月15日建设部发布的《城镇体系规划编制审批办法》同时废止。

《省域城镇体系规划编制审批办法》分四章、二十九条。其主要内容为：

1. 适用范围及作用

省域城镇体系规划的编制和审批，适用本办法(第二条)。

省域城镇体系规划是省、自治区人民政府实施城乡规划管理，合理配置省域空间资源，优化城乡空间布局，统筹基础设施和公共设施建设的基本依据，是落实全国城镇体系规划，引导本省、自治区城镇化和城镇发展，指导下层次规划编制的公共政策(第三条)。

2. 编制省域城镇体系规划的要求

(1) 编制省域城镇体系规划，应当以科学发展观为指导，坚持城乡统筹规划，促进区域协调发展；坚持因地制宜，分类指导；坚持走有中国特色的城镇化道路，节约集约利用资源、能源，保护自然人文资源和生态环境(第四条)。

(2) 编制省域城镇体系规划，应当遵守国家有关法律、行政法规，并与有关规划相协调(第五条)。

3. 省域城镇体系规划的制定和审批

(1) 省、自治区人民政府负责组织编制省域城镇体系规划。省、自治区人民政府城乡规划主管部门负责省域城镇体系规划组织编制的具体工作(第八条)。

(2) 省、自治区人民政府城乡规划主管部门应当委托具有城乡规划甲级资质证书的单位承担省域城镇体系规划的具体编制工作(第九条)。

(3) 省域城镇体系规划编制工作一般分为编制省域城镇体系规划纲要(以下简称规划纲要)和编制省域城镇体系规划成果(以下简称规划成果)两个阶段(第十条)。

(4) 编制规划纲要的目的是综合评价省、自治区城镇化发展条件及对城乡空间布局的基本要求，分析研究省域相关规划和重大项目布局对城乡空间的影响，明确规划编制的原则和重点，研究提出城镇化目标和拟采取的对策和措施，为编制规划成果提供基础。

编制规划纲要时，应当对影响本省、自治区城镇化和城镇发展的重大问题进行专题研究(第十一条)。

(5) 省、自治区人民政府城乡规划主管部门应当对规划纲要和规划成果进行充分论证，并征求同级人民政府有关部门和下一级人民政府的意见（第十二条）。

(6) 国务院城乡规划主管部门应当加强对省域城镇体系规划编制工作的指导。

在规划纲要编制和规划成果编制阶段，国务院城乡规划主管部门应当分别组织对规划纲要和规划成果进行审查，并出具审查意见（第十三条）。

(7) 省、自治区人民政府城乡规划主管部门向国务院城乡规划主管部门提交审查规划纲要和规划成果时，应当附专题研究报告、规划协调论证的说明和对各方面意见的采纳情况（第十四条）。

(8) 省域城镇体系规划由省、自治区人民政府报国务院审批（第十五条）。

(9) 省域城镇体系规划报送审批前，省、自治区人民政府应当将规划成果予以公告，并征求专家和公众的意见。公告时间不得少于30日（第十六条）。

4. 省域城镇体系规划的修改

(1) 修改省域城镇体系规划，应当符合《城乡规划法》的相关规定。

(2) 修改省域城镇体系规划向国务院报告前，省、自治区人民政府城乡规划主管部门应当结合对省域城镇体系规划实施情况的评估，提出规划修改的必要性、修改规划的基本思路和重点，经省、自治区人民政府同意后，向国务院城乡规划主管部门报告（第二十条）。

(3) 修改省域城镇体系规划，应当符合本办法规定的省域城镇体系规划的编制审批程序（第二十一条）。

5. 区域性专项规划和跨下一级行政单元规划的编制

(1) 根据实施省域城镇体系规划的需要，省、自治区人民政府城乡规划主管部门可以依据经批准的省域城镇体系规划，会同有关部门组织编制省域范围内的区域性专项规划和跨下一级行政单元的规划，落实省域城镇体系规划的要求（第二十二条）。

(2) 省域范围内的区域性专项规划和跨下一级行政单元的规划，报省、自治区人民政府审批（第二十三条）。

(3) 省域范围内的区域性专项规划和跨下一级行政单元规划内容和编制审批的具体要求，由各地参照本办法确定（第二十八条）。

6. 省域城镇体系规划的内容和成果

(1) 规划纲要应当包括下列内容：

1) 分析评价现行省域城镇体系规划实施情况，明确规划编制原则、重点和应当解决的主要问题。

2) 按照全国城镇体系规划的要求，提出本省、自治区在国家城镇化与区域协调发展中的地位和作用。

3) 综合评价土地资源、水资源、能源、生态环境承载能力等城市发展支撑条件和制约因素，提出城镇化进程中重要资源、能源合理利用与保护、生态环境保护和防灾减灾的要求。

4) 综合分析经济社会发展目标和产业发展趋势、城乡人口流动和人口分布趋势、省内城镇化和城镇发展的区域差异等影响本省、自治区城镇发展的主要因素，提出城镇化的目标、任务及要求。

5) 按照城乡区域全面协调可持续发展的要求，综合考虑经济社会发展与人口资源环境条件，提出优化城乡空间格局的规划要求，包括省域城乡空间布局，城乡居民点体系和优化农村居民点布局的要求；提出省域综合交通和重大市政基础设施、公共设施布局的建议；提出需要从省域层面重点协调、引导的地区，以及需要与相邻省（自治区、直辖市）共同协调解决的重大基础设施布局等相关问题。

6) 按照保护资源、生态环境和优化省域城乡空间布局的综合要求，研究提出适宜建设区、限制建设区、禁止建设区的划定原则和划定依据，明确限制建设区、禁止建设区的基本类型（第二十四条）。

（2）规划成果应当包括下列内容：

1) 明确全省、自治区城乡统筹发展的总体要求。包括城镇化目标和战略，城镇化发展质量目标及相关指标，城镇化途径和相应的城镇协调发展政策和策略；城乡统筹发展目标、城乡结构变化趋势和规划策略；根据省、自治区内的区域差异提出分类指导的城镇化政策。

2) 明确资源利用与资源生态环境保护的目标、要求和措施。包括土地资源、水资源、能源等的合理利用与保护，历史文化遗产的保护，地域传统文化特色的体现，生态环境保护。

3) 明确省域城乡空间和规模控制要求。包括中心城市等级体系和空间布局；需要从省域层面重点协调、引导地区的定位及协调、引导措施；优化农村居民点布局的目标、原则和规划要求。

4) 明确与城乡空间布局相协调的区域综合交通体系。包括省域综合交通发展目标、策略及综合交通设施与城乡空间布局协调的原则，省域综合交通网络和重要交通设施布局，综合交通枢纽城市及其规划要求。

5) 明确城乡基础设施支撑体系。包括统筹城乡的区域重大基础设施和公共设施布局原则和规划要求，中心镇基础设施和基本公共设施的配置要求；农村居民点建设和环境综合整治的总体要求；综合防灾与重大公共安全保障体系的规划要求等。

6) 明确空间开发管制要求。包括限制建设区、禁止建设区的区位和范围，提出管制要求和实现空间管制的措施，为省内各市（县）在城市总体规划中划定“四线”等规划控制线提供依据。

7) 明确对下层次城乡规划编制的要求。结合本省、自治区的实际情况，综合提出对各地区在城镇协调发展、城乡空间布局、资源生态环境保护、交通和基础设施布局、空间开发管制等方面的规划要求。

8) 明确规划实施的政策措施。包括城乡统筹和城镇协调发展的政策；需要进一步深化落实的规划内容；规划实施的制度保障，规划实施的方法。

省、自治区人民政府城乡规划主管部门根据本省、自治区实际，可以在省域城镇体系规划中提出与相邻省、自治区、直辖市的协调事项，近期行动计划等规划内容。必要时可以将本省、自治区分成若干区，深化和细化规划要求（第二十五条）。

（3）限制建设区、禁止建设区的管制要求，重要资源和生态环境保护目标，省域内区域性重大基础设施布局等，应当作为省域城镇体系规划的强制性内容（第二十六条）。

（4）省域城镇体系规划的规划期限一般为 20 年，还可以对资源生态环境保护和城乡

空间布局等重大问题作出更长远的预测性安排（第二十七条）。

三、《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》

为了规范城市、镇控制性详细规划编制和审批工作，根据《城乡规划法》，在《城市规划编制办法》的基础上，制定了《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》，经住房和城乡建设部第64次部常务会议审议通过，2010年12月1日发布，自2011年1月1日起施行。

《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》分四章、二十二条。其主要内容为：

1. 适用范围及作用

控制性详细规划的编制和审批，适用本办法（第二条）。

控制性详细规划是城乡规划主管部门作出规划行政许可、实施规划管理的依据。

国有土地使用权的划拨、出让应当符合控制性详细规划（第三条）。

2. 编制控制性详细规划的要求

(1) 编制控制性详细规划，应当综合考虑当地资源条件、环境状况、历史文化遗产、公共安全以及土地权属等因素，满足城市地下空间利用的需要，妥善处理近期与长远、局部与整体、发展与保护的关系（第八条）。

(2) 编制控制性详细规划，应当依据经批准的城市、镇总体规划，遵守国家有关标准和技术规范，采用符合国家有关规定的基础资料（第九条）。

(3) 控制性详细规划组织编制机关应当制订控制性详细规划编制工作计划，分期、分批地编制控制性详细规划（第十三条）。

(4) 中心区、旧城改造地区、近期建设地区，以及拟进行土地储备或者土地出让的地区，应当优先编制控制性详细规划（第十三条）。

3. 控制性详细规划的内容

控制性详细规划应当包括下列基本内容：

土地使用性质及其兼容性等用地功能控制要求；

容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率等用地指标；

基础设施、公共服务设施、公共安全设施的用地规模、范围及具体控制要求，地下管线控制要求；

基础设施用地的控制界线（黄线）、各类绿地范围的控制线（绿线）、历史文化街区和历史建筑的保护范围界线（紫线）、地表水体保护和控制的地域界线（蓝线）等“四线”及控制要求。

4. 编制大城市和特大城市控制性详细规划

编制大城市和特大城市的控制性详细规划，可以根据本地实际情况，结合城市空间布局、规划管理要求，以及社区边界、城乡建设要求等，将建设地区划分为若干规划控制单元，组织编制单元规划（第十一条）。

5. 编制镇控制性详细规划

镇控制性详细规划可以根据实际情况，适当调整或者减少控制要求和指标。规模较小的建制镇的控制性详细规划，可以与镇总体规划编制相结合，提出规划控制要求和指标（第十一条）。

6. 控制性详细规划草案公告办法

控制性详细规划草案编制完成后，控制性详细规划组织编制机关应当依法将控制性详细规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。

公告的时间不得少于 30 日。公告的时间、地点及公众提交意见的期限、方式，应当在政府信息网站以及当地主要新闻媒体上公告（第十二条）。

7. 控制性详细规划的审批和公布

（1）城市的控制性详细规划经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

（2）县人民政府所在地镇的控制性详细规划，经县人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。其他镇的控制性详细规划由镇人民政府报上一级人民政府审批（第十五条）。

（3）控制性详细规划组织编制机关应当组织召开由有关部门和专家参加的审查会。审查通过后，组织编制机关应当将控制性详细规划草案、审查意见、公众意见及处理结果报审批机关（第十六条）。

（4）控制性详细规划应当自批准之日起 20 个工作日内，通过政府信息网站以及当地主要新闻媒体等便于公众知晓的方式公布（第十七条）。

8. 控制性详细规划的评估与修改

（1）控制性详细规划组织编制机关应当建立规划动态维护制度，有计划、有组织地对控制性详细规划进行评估和维护（第十九条）。

（2）经批准后的控制性详细规划具有法定效力，任何单位和个人不得随意修改；确需修改的，应当按照下列程序进行：

控制性详细规划组织编制机关应当组织对控制性详细规划修改的必要性进行专题论证；

控制性详细规划组织编制机关应当采用多种方式征求规划地段内利害关系人的意见，必要时应当组织听证；

控制性详细规划组织编制机关提出修改控制性详细规划的建议，并向原审批机关提出专题报告，经原审批机关同意后，方可组织编制修改方案；

控制性详细规划修改后应当按法定程序审查报批。报批材料中应当附具规划地段内利害关系人意见及处理结果。

控制性详细规划修改涉及城市总体规划、镇总体规划强制性内容的，应当先修改总体规划（第二十条）。

四、《建制镇规划建设管理办法》

为了加强建制镇规划建设管理，根据《城市规划法》、《城市房地产管理法》等法律、行政法规的规定，1995 年 6 月 29 日建设部发布了《建制镇规划建设管理办法》，自 1995 年 7 月 1 日起施行。

1. 适用范围

本办法所称建制镇，是指国家按行政建制设立的镇，不含县城关镇。建制镇规划区，是指镇政府驻地的建成区和因建设及发展需要实行规划控制的区域。建制镇规划区的具体

范围，在建制镇总体规划中划定（第三条）。

2. 规划管理

(1) 制定和实施建制镇规划，在建制镇规划区内进行建设和房地产、市政公用设施、镇容环境卫生等管理，必须遵守本办法（第二条）。

(2) 规划原则。应当坚持合理布局、节约用地的原则，全面规划、正确引导、依靠群众、自力更生、因地制宜、逐步建设，实现经济效益、社会效益和环境效益的统一（第五条）。

(3) 规划编制。建制镇规划由建制镇人民政府负责组织编制（第九条）。

(4) 规划审批。建制镇的总体规划报县级人民政府审批，详细规划报建制镇人民政府审批。建制镇人民政府在向县级人民政府报请审批建制镇总体规划前，须经建制镇人民代表大会审查同意（第十条）。

3. 建设管理

(1) 建制镇规划区内的土地利用和各项建设必须符合建制镇规划，服从规划管理（第十二条）。

(2) 建制镇规划区内的建设工程项目在报请计划部门批准时，必须附有县级以上建设（规划）主管部门的选址意见书（第十三条）。

(3) 在建制镇规划区内进行建设需要申请用地的，必须持建设项目的批准文件，向建制镇建设（规划）主管部门申请定点，由建制镇建设（规划）主管部门根据规划核定其用地位置和界限，并提出规划设计条件的意见，报县级人民政府建设（规划）主管部门审批。县级人民政府建设（规划）主管部门审核批准的，发给建设用地规划许可证。建设单位和个人在取得建设用地规划许可证后，方可依法申请办理用地批准手续（第十四条）。

(4) 在建制镇规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施，必须持有关批准文件向建制镇建设（规划）主管部门提出建设工程规划许可证的申请，由建制镇建设（规划）主管部门对工程项目施工图进行审查，并提出是否发给建设工程规划许可证的意见，报县级人民政府建设（规划）主管部门审批。县级人民政府建设（规划）主管部门审核批准的，发给建设工程规划许可证。建设单位和个人在取得建设工程规划许可证件和其他有关批准文件后，方可申请办理开工手续（第十六条）。

五、《城市总体规划审查工作规则》

为了贯彻《国务院关于加强城市规划工作的通知》（国发〔1996〕18号）和《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发〔1997〕11号）精神，加强对报国务院审批的城市总体规划（以下简称规划）的审查工作，规范工作程序，提高工作质量和效率，建设部制定了《城市总体规划审查工作规则》，1999年4月22日，国务院办公厅批准了《城市总体规划审查工作规则》。其主要内容如下：

1. 规划审查的主要依据

(1) 党和国家的有关方针政策；
(2) 《城市规划法》及建设部制定的《城市规划编制办法》和相关的法律、法规、标准规范；

(3) 国家国民经济和社会发展规划、国家产业政策；

(4) 全国城镇体系规划和省域城镇体系规划；

(5) 当地经济、社会和自然历史情况、现状特点和发展条件。

2. 规划审查的重点

城市性质；城市的发展目标；城市人口规模和用地规模；城市的空间布局和功能分区；城市综合交通布局；城市基础设施建设和环境保护；协调发展；规划实施等。

3. 规划审查的程序与时限

(1) 前期工作。有关城市人民政府在拟修编城市总体规划之前，应书面报告建设部，由建设部作出应属修编或调整的认定。城市人民政府在编制城市总体规划前，先组织编制规划纲要，规划纲要完成后，由建设部组织专家组进行现场调查和检查复核，提出初步审查意见。

(2) 上报要求。有关城市人民政府根据规划纲要及有关的法律、法规组织编制城市总体规划，报经省（自治区、直辖市）人民政府审查同意后，由省（自治区、直辖市）人民政府报国务院审批。上报材料包括：规划文本、报告、图纸以及省（自治区、直辖市）有关部门的意见、技术评审意见和省（自治区、直辖市）人民政府的审查意见。

(3) 征求有关部门的意见。建设部接国务院交办文件后，将报批的城市总体规划连同有关附件分送有关部门，征求意见。

(4) 协调意见。建设部组织召开部际联席会议，讨论、协调国务院有关部门的意见。

(5) 报批。建设部依据协调意见，起草审查意见和批复代拟稿，与国务院有关部门的书面意见一并报国务院。

六、《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》

为了加强城市国有土地使用权出让、转让的规划管理，保证城市规划实施，科学、合理利用城市土地，根据《城市规划法》、《土地管理法》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》等，1992年12月4日建设部发布了《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》，于1993年1月1日起施行。

1. 适用范围

在城市规划区内城市国有土地使用权出让、转让必须遵守本办法（第二条）。

2. 主管部门

国务院城市规划主管部门负责全国城市国有土地使用权出让、转让规划管理的指导工作；省、自治区、直辖市人民政府城市规划主管部门负责本行政区域内城市国有土地使用权出让、转让规划管理的指导工作；直辖市、市和县人民政府城市规划主管部门负责城市规划区内城市国有土地使用权出让、转让的规划管理工作（第三条）。

3. 城市国有土地使用权出让的规划和计划

城市规划主管部门和有关部门要根据城市规划实施的步骤和要求，编制城市国有土地使用权出让规划和计划，包括地块数量、用地面积、地块位置、出让步骤等，保证城市国有土地使用权的出让有规划、有步骤、有计划地进行，使城市国有土地使用权出让的投放量应当与城市土地资源、经济社会发展和市场需求相适应。土地使用权出让、转让应当与建设项目相结合（第四条）。

4. 城市国有土地使用权出让的规划控制

- (1) 城市国有土地使用权出让前，应当制定控制性详细规划。城市规划主管部门根据详细规划提出规划设计条件及附图。城市国有土地使用权出让、转让合同必须附具规划设计条件及附图。
- (2) 规划设计条件及附图，出让方和受让方不得擅自变更。在出让、转让过程中确需变更的，必须经城市规划主管部门批准。
- (3) 已取得土地出让合同的，受让方应当持附具城市规划主管部门提供规划设计条件及附图的出让、转让合同，依法向城市规划主管部门申请建设用地规划许可证。在取得建设用地规划许可证后，方可办理土地使用权属证明。
- (4) 通过出让获得的土地使用权再转让时，仍应遵守原出让合同附具的规划设计条件。
- (5) 受让方在符合规划设计条件外为公众提供公共使用空间或设施的，经城市规划行政主管部门批准后，可给予适当提高容积率的补偿（第五条、第七条至第十二条）。

5. 城市国有土地使用权出让规划设计条件及附图

规划设计条件应当包括：地块面积，土地使用性质，容积率，建筑密度，建筑高度，停车泊位，主要出入口，绿地比例，需配置的公共设施、工程设施，建筑界线，开发期限以及其他要求。

附图应当包括：地块区位和现状，地块坐标、标高，道路红线坐标、标高，出入口位置，建筑界线以及地块周围地区环境与基础设施条件（第六条）。

七、《开发区规划管理办法》

为了加强对开发区的规划管理，促进开发区的土地合理利用和各项建设合理发展，根据《城市规划法》，建设部发布了《开发区规划管理办法》，自1995年7月1日起施行。

1. 开发区的定义

本办法所称开发区是指由国务院和省、自治区、直辖市人民政府批准在城市规划区内设立的经济技术开发区、保税区、高新技术产业开发区、国家旅游度假区等实行国家特定优惠政策的各类开发区（第二条）。

2. 开发区规划的主要规定

- (1) 开发区规划应当纳入城市总体规划，必须依据城市总体规划进行编制。开发区规划可以按照开发区总体规划阶段和开发区详细规划阶段进行编制。开发区所在地的城市人民政府城市规划主管部门负责开发区的规划管理工作。
- (2) 开发区的立项和选址工作必须有开发区所在地城市人民政府城市规划主管部门参加。开发区报请批准时，应当附有所在城市的城市规划主管部门核发的选址意见书。
- (3) 开发区总体规划由开发区所在城市人民政府审查同意后报省、自治区、直辖市人民政府审批。国务院批准设立的开发区，开发区总体规划经批准后应当报送国务院城市规划主管部门备案。开发区详细规划由开发区所在地的城市人民政府审批（第二条至第七条）。

3. 开发区建设的主要规定

- (1) 开发区的土地利用和各项建设必须符合开发区规划，服从统一的规划管理。

(2) 开发区内土地使用权的出让、转让，必须以建设项目为前提，以经批准的控制性详细规划为依据。开发区内土地使用权出让、转让合同必须附具开发区所在城市的城市规划主管部门提出的规划设计条件及附图。在出让、转让过程中确需对规划设计条件及附图变更的，须经开发区所在城市的城市规划主管部门批准。

(3) 已经取得土地使用权出让、转让合同的，受让方必须持合同向开发区所在城市的城市规划主管部门领取建设用地规划许可证。在开发区内进行各类工程建设，开发建设单位必须持建设用地规划许可证、土地使用权属证明及其他法定文件，向开发区所在城市的城市规划主管部门提出申请，经审查批准并核发建设工程规划许可证后，方可进行建设。

(4) 在开发区内进行各类建设，开发建设单位必须遵守已经确定的土地使用性质、建筑密度、容积率、建筑高度等各项规划技术指标，确需进行变更的，必须向开发区所在城市的城市规划主管部门提出申请，经审查批准后方可变更。

(5) 任何单位和个人在开发区内未取得或者擅自变更建设用地规划许可证和建设工程规划许可证的规定进行建设的，由开发区所在地城市人民政府城市规划主管部门依法进行处罚（第九条至第十四条）。

八、《近期建设规划工作暂行办法》

2002年国务院下发了国发〔2002〕13号文《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》。该通知从端正城市建设指导思想，明确近期城市建设重点，加强规划规范性的高度，突出强调了近期建设规划工作和城市规划强制性内容的重要性。建设部、中央编办、国家计委、财政部、监察部、国土资源部、文化部、国家旅游局、国家文物局《关于贯彻落实〈国务院关于加强城乡规划监督管理的通知〉的通知》（建规〔2002〕204号），将认真做好近期建设规划工作，尽快明确城市规划强制性内容，作为全面落实《通知》要求的重要组成部分，提出了严格的时限要求。为了促进近期建设规划工作，规范城市规划强制性内容，建设部制定了《近期建设规划工作暂行办法》和《城市规划强制性内容暂行规定》（建规〔2002〕218号），要求各地依据《办法》和《规定》，切实抓紧组织制定近期建设规划和明确城市规划强制性内容工作。

1. 近期建设规划的基本任务

明确近期内实施城市总体规划的发展重点和建设时序；确定城市近期发展方向、规模和空间布局，自然遗产与历史文化遗产保护措施；提出城市重要基础设施和公共设施、城市生态环境建设安排的意见。设市城市人民政府负责组织制定近期建设规划（第四条）。

2. 编制近期建设规划遵循的原则

(1) 处理好近期建设与长远发展，经济发展与资源环境条件的关系，注重生态环境与历史文化遗产的保护，实施可持续发展战略。

(2) 与城市国民经济和社会发展计划相协调，符合资源、环境、财力的实际条件，并能适应市场经济发展的要求。

(3) 坚持为广大人民群众服务，维护公共利益，完善城市综合服务功能，改善人居环境。

(4) 严格依据城市总体规划，不得违背总体规划的强制性内容。

(5) 近期建设规划的期限为5年，原则上与城市国民经济和社会发展计划的年限一致(第五条、第六条)。

3. 近期建设规划的强制性内容

(1) 确定城市近期建设重点和发展规模。

(2) 依据城市近期建设重点和发展规模，确定城市近期发展区域。对规划年限内的城市建设用地总量、空间分布和实施时序等进行具体安排，并制定控制和引导城市发展的规定。

(3) 根据城市近期建设重点，提出对历史文化名城、历史文化保护区、风景名胜区等相应的保护措施(第七条)。

4. 近期建设规划的指导性内容

(1) 根据城市建设近期重点，提出机场、铁路、港口、高速公路等对外交通设施，城市主干道、轨道交通、大型停车场等城市交通设施，自来水厂、污水处理厂、变电站、垃圾处理厂，以及相应的管网等市政公用设施的选址、规模和实施时序的意见。

(2) 根据城市近期建设重点，提出文化、教育、体育等重要公共服务设施的选址和实施时序。

(3) 提出城市河湖水系、城市绿化、城市广场等的治理和建设意见。

(4) 提出近期城市环境综合治理措施。

城市人民政府可以根据本地区的实际，决定增加近期建设规划中的指导性内容(第八条)。

(5) 近期建设规划成果。包括规划文本，以及必要的图纸和说明(第九条)。

5. 近期建设规划的审批

(1) 近期建设规划编制完成后，由城乡规划主管部门负责组织专家进行论证。

(2) 城市人民政府批准近期建设规划，批准前必须征求同级人民代表大会常务委员会意见。

(3) 批准后的近期建设规划应当报总体规划审批机关备案，其中国务院审批总体规划的城市，报建设部备案(第十条)。

九、《城市规划强制性内容暂行规定》

1. 城市规划强制性内容的定义

本规定所称强制性内容，是指省域城镇体系规划、城市总体规划、城市详细规划中涉及区域协调发展、资源利用、环境保护、风景名胜资源管理、自然与文化遗产保护、公众利益和公共安全等方面的内容。

城市规划强制性内容是对城市规划实施进行监督检查的基本依据(第二条)。

2. 城市规划强制性内容的基本要求

(1) 城市规划强制性内容是省域城镇体系规划、城市总体规划和详细规划的必备内容，应当在图纸上有准确标明，在文本上有明确、规范的表述，并应当提出相应的管理措施。

(2) 编制省域城镇体系规划、城市总体规划和详细规划，必须明确强制性内容(第三条、第四条)。

3. 省域城镇体系规划的强制性内容

- (1) 省域内必须控制开发的区域。包括：自然保护区、退耕还林（草）地区、大型湖泊、水源保护区、分滞洪地区，以及其他生态敏感区。
- (2) 省域内的区域性重大基础设施的布局。包括：高速公路、干线公路、铁路、港口、机场、区域性电厂和高压输电网、天然气门站、天然气主管、区域性防洪、滞洪骨干工程、水利枢纽工程、区域引水工程等。
- (3) 涉及相邻城市的重大基础设施布局。包括：城市取水口、城市污水排放口、城市垃圾处理场等（第五条）。

4. 城市总体规划的强制性内容

- (1) 市域内必须控制开发的地域。
- (2) 城市建设用地。包括：规划期限内城市建设用地的发展规模、发展方向，根据建设用地评价确定的土地使用限制性规定；城市各类园林和绿地的具体布局。
- (3) 城市基础设施和公共服务设施。包括：城市主干道的走向、城市轨道交通的线路走向、大型停车场布局；城市取水口及其保护区范围、给水和排水主管网的布局；电厂位置、大型变电站位置、燃气储气罐站位置；公共服务设施的布局。
- (4) 历史文化名城保护。包括：历史文化名城保护规划确定的具体控制指标和规定；历史文化保护区、历史建筑群、重要地下文物埋藏区的具体位置和界线。
- (5) 城市防灾工程。包括：城市防洪标准、防洪堤走向；城市抗震与消防疏散通道；城市人防设施布局；地质灾害防护规定。
- (6) 近期建设规划。包括：城市近期建设重点和发展规模；近期建设用地的具体位置和范围；近期内保护历史文化遗产和风景资源的具体措施（第六条）。

5. 城市详细规划的强制性内容

- (1) 规划地段各个地块的土地主要用途；
- (2) 规划地段各个地块允许的建设总量；
- (3) 对特定地区地段规划允许的建设高度；
- (4) 规划地段各个地块的绿化率、公共绿地面积规定；
- (5) 规划地段基础设施和公共服务设施配套建设的规定；
- (6) 历史文化保护区内重点保护地段的建设控制指标和规定，建设控制地区的建设控制指标（第七条）。

6. 规划强制性内容的调整

- (1) 调整省域城镇体系规划强制性内容，省（自治区）人民政府必须组织论证，提出专题报告，经审查批准后方可进行调整。调整后的省域城镇体系规划按照《城镇体系规划编制审批办法》规定的程序重新审批。
- (2) 调整城市总体规划强制性内容，城市人民政府必须组织论证，提出专题报告，经审查批准后方可进行调整。调整后的总体规划，必须依据《城市规划法》规定的程序重新审批。
- (3) 调整详细规划强制性内容的，城乡规划主管部门必须就调整的必要性组织论证，涉及公众权益的，应当进行公示。调整后的详细规划必须依法重新审批后方可执行。
- (4) 历史文化保护区详细规划强制性内容原则上不得调整。因保护工作的特殊要求

确需调整的，必须组织专家进行论证，并依法重新组织编制和审批（第九条至第十一条）。

十、《城市紫线管理办法》

为了加强对城市历史文化街区和历史建筑的保护，根据《城市规划法》、《文物保护法》和国务院有关规定，建设部制定了《城市紫线管理办法》，2003年11月15日建设部第22次常务会议审议通过，2003年12月17日发布，自2004年2月1日起施行。

1. 城市紫线定义

本办法所称城市紫线，是指国家历史文化名城内的历史文化街区和省、自治区、直辖市人民政府公布的历史文化街区的保护范围界线，以及历史文化街区外经县级以上人民政府公布保护的历史建筑的保护范围界线。本办法所称紫线管理是划定城市紫线和对城市紫线范围内的建设活动实施监督、管理。

2. 主管部门

国务院建设行政主管部门负责全国城市紫线管理工作。省、自治区人民政府建设行政主管部门以及市、县人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城市紫线管理工作（第四条）。

3. 划定紫线应当遵循的原则

- (1) 历史文化街区的保护范围应当包括历史建筑物、构筑物和其风貌环境所组成的核心地段，以及为确保该地段的风貌、特色完整性而必须进行建设控制的地区。
- (2) 历史建筑的保护范围应当包括历史建筑本身和必要的风貌协调区。
- (3) 控制范围清晰，附有明确的地理坐标及相应的界址地形图。
- (4) 城市紫线范围内文物保护单位保护范围的划定，依据国家有关文物保护的法律、法规（第六条）。

4. 城市紫线的调整与撤销

(1) 历史文化名城和历史文化街区保护规划一经批准，原则上不得调整。确需调整的，由所在城市人民政府提出专题报告，经省、自治区、直辖市人民政府城乡规划主管部门审查同意后，方可组织编制调整方案。调整保护规划审批后应当报历史文化名城批准机关备案，其中国家历史文化名城报国务院建设行政主管部门备案。

(2) 历史文化街区和历史建筑已经破坏，不再具有保护价值的，有关市、县人民政府应当向所在省、自治区、直辖市人民政府提出专题报告，经批准后方可撤销相关城市紫线。撤销国家历史文化名城中的城市紫线，应当经国务院建设行政主管部门批准（第八条、第十一条）。

5. 城市紫线范围内禁止进行下列活动

- (1) 违反保护规划的大面积拆除、开发；
- (2) 对历史文化街区传统格局和风貌构成影响的大面积改建；
- (3) 损坏或者拆毁保护规划确定保护的建筑物、构筑物和其他设施；
- (4) 修建破坏历史文化街区传统风貌的建筑物、构筑物和其他设施；
- (5) 占用或者破坏保护规划确定保留的园林绿地、河湖水系、道路和古树名木等；
- (6) 其他对历史文化街区和历史建筑的保护构成破坏性影响的活动（第十三条）。

6. 城市紫线范围内建设的要求

(1) 历史文化街区内的各项建设必须坚持保护真实的历史文化遗存，维护街区传统格局和风貌，改善基础设施、提高环境质量的原则。历史建筑的维修和整治必须保持原有外形和风貌，保护范围内的各项建设不得影响历史建筑风貌的展示。

(2) 在城市紫线范围内确定各类建设项目，必须先由市、县人民政府城乡规划主管部门依据保护规划进行审查，组织专家论证并进行公示后核发选址意见书。

(3) 在城市紫线范围内进行新建或者改建各类建筑物、构筑物和其他设施，对规划确定保护的建筑物、构筑物和其他设施进行修缮和维修以及改变建筑物、构筑物的使用性质，应当依照相关法律、法规的规定，办理相关手续后方可进行。

(4) 城市紫线范围内各类建设的规划审批，实行备案制度。省、自治区、直辖市人民政府公布的历史文化街区，报省、自治区人民政府建设行政主管部门或者直辖市人民政府城乡规划主管部门备案。其中国家历史文化名城内的历史文化街区报国务院建设行政主管部门备案。

(5) 在城市紫线范围内进行建设活动，涉及文物保护单位的，应当符合国家有关文物保护的法律、法规的规定（第十二条、第十四条至第十七条）。

十一、《城市绿线管理办法》

为建立并严格实行城市绿线管理制度，加强城市生态环境建设，创造良好的人居环境，促进城市可持续发展，建设部制定了《城市绿线管理办法》，2002年9月9日建设部第63次常务会议审议通过，2009年9月13日发布，自2002年11月1日起施行。

1. 城市绿线定义

本办法所称城市绿线，是指城市各类绿地范围的控制线。本办法所称城市，是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇（第二条）。

2. 主管部门

国务院建设行政主管部门负责全国城市绿线管理工作。省、自治区人民政府建设行政主管部门负责本行政区域内的城市绿线管理工作。城市人民政府规划、园林绿化行政主管部门，按照职责分工负责城市绿线的监督和管理工作（第四条）。

3. 城市绿线的划定

(1) 城市规划、园林绿化等行政主管部门应当密切合作，组织编制城市绿地系统规划。城市绿地系统规划是城市总体规划的组成部分，应当确定城市绿化目标和布局，规定城市各类绿地的控制原则，按照规定标准确定绿化用地面积，分层次合理布局公共绿地，确定防护绿地、大型公共绿地等的绿线。

(2) 控制性详细规划应当提出不同类型用地的界线、规定绿化率控制指标和绿化用地界线的具体坐标。

(3) 修建性详细规划应当根据控制性详细规划，明确绿地布局，提出绿化配置的原则或者方案，划定绿地界线（第五条至第七条）。

4. 城市绿线内建设的要求

(1) 城市绿线范围内的公共绿地、防护绿地、生产绿地、居住区绿地、单位附属绿地、道路绿地、风景林地等，必须按照《城市用地分类与规划建设用地标准》、《公园设

计规范》等标准，进行绿地建设。

(2) 城市绿线内的用地，不得改作他用，不得违反法律法规、强制性标准以及批准的规划进行开发建设。

(3) 有关部门不得违反规定，批准在城市绿线范围内进行建设。因建设或者其他特殊情况，需要临时占用城市绿线内用地的，必须依法办理相关审批手续。

(4) 在城市绿线范围内，不符合规划要求的建筑物、构筑物及其他设施应当限期迁出。

(5) 任何单位和个人不得在城市绿地范围内进行拦河截溪、取土采石、设置垃圾堆场、排放污水以及其他对生态环境构成破坏的活动。

(6) 近期不进行绿化建设的规划绿地范围内的建设活动，应当进行生态环境影响分析，并按照《城市规划法》的规定，予以严格控制。

(7) 居住区绿化、单位绿化及各类建设项目的配套绿化都要达到《城市绿化规划建设指标的规定》的标准。各类建设工程要与其配套的绿化工程同步设计，同步施工，同步验收。达不到规定标准的，不得投入使用（第十条至第十三条）。

十二、《城市蓝线管理办法》

为了加强对城市水系的保护与管理，保障城市供水、防洪防涝和通航安全，改善城市人居生态环境，提升城市功能，促进城市健康、协调和可持续发展，根据《城市规划法》、《水法》，建设部制定了《城市蓝线管理办法》，2005年11月28日经建设部第80次常务会议讨论通过，2005年12月20日发布，自2006年3月1日起施行。

1. 城市蓝线定义

本办法所称城市蓝线，是指城市规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线。城市蓝线的划定和管理，应当遵守本办法（第二条）。

2. 主管部门

国务院建设主管部门负责全国城市蓝线管理工作。县级以上地方人民政府建设主管部门（城乡规划主管部门）负责本行政区域内的城市蓝线管理工作（第三条）。

3. 城市蓝线划定

城市蓝线由直辖市、市、县人民政府在组织编制各类城市规划时划定。城市蓝线应当与城市规划一并报批（第五条）。

4. 城市蓝线划定原则

(1) 统筹考虑城市水系的整体性、协调性、安全性和功能性，改善城市生态和人居环境，保障城市水系安全；

(2) 与同阶段城市规划的深度保持一致；

(3) 控制范围界定清晰；

(4) 符合法律、法规的规定和国家有关技术标准、规范的要求（第六条）。

5. 城市蓝线调整

(1) 在城市总体规划阶段，应当确定城市规划区范围内需要保护和控制的主要地表水体，划定城市蓝线，并明确城市蓝线保护和控制的要求。

(2) 在控制性详细规划阶段，应当依据城市总体规划划定的城市蓝线，规定城市蓝

线范围内的保护要求和控制指标，并附有明确的城市蓝线坐标和相应的界址地形图。

(3) 城市蓝线一经批准，不得擅自调整。确实需要调整城市蓝线的，应当依法调整城市规划，并相应调整城市蓝线。调整后的城市蓝线，应当随调整后的城市规划一并报批。调整后的城市蓝线应当在报批前进行公示（第七条至第九条）。

6. 城市蓝线内所禁止的活动

- (1) 违反城市蓝线保护和控制要求的建设活动；
- (2) 擅自填埋、占用城市蓝线内水域；
- (3) 影响水系安全的爆破、采石、取土；
- (4) 擅自建设各类排污设施；
- (5) 其他对城市水系保护构成破坏的活动（第十条）。

7. 在城市蓝线内进行建设的要求

(1) 在城市蓝线内进行建设，必须符合经批准的城市规划。在城市蓝线内新建、改建、扩建各类建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施，应当依法向建设主管部门（城乡规划主管部门）申请办理城市规划许可，并依照有关法律、法规办理相关手续。

(2) 需要临时占用城市蓝线内的用地或水域的，应当报经直辖市、市、县人民政府建设主管部门（城乡规划主管部门）同意，并依法办理相关审批手续；临时占用后，应当限期恢复（第十一条、第十二条）。

十三、《城市黄线管理办法》

为了加强城市基础设施用地管理，保障城市基础设施的正常、高效运转，保证城市经济、社会健康发展，根据《城市规划法》，建设部制定了《城市黄线管理办法》，于2005年11月8日经建设部第78次常务会议讨论通过，2005年12月20日发布，自2006年3月1日起施行。

1. 城市黄线定义

本办法所称城市黄线，是指对城市发展全局有影响的、城市规划中确定的、必须控制的城市基础设施用地的控制界线。本办法适用于城市黄线的划定和规划管理（第二条）。

2. 列入黄线控制的城市基础设施

(1) 城市公共汽车首末站、出租汽车停车场、大型公共停车场；城市轨道交通线、站、场、车辆段、保养维修基地；城市水运码头；机场；城市交通综合换乘枢纽；城市交通广场等城市公共交通设施；

(2) 取水工程设施和水处理工程设施等城市供水设施；

(3) 排水设施；污水处理设施；垃圾转运站、垃圾码头、垃圾堆肥厂、垃圾焚烧厂、卫生填埋场（厂）；环境卫生车辆停车场和修造厂；环境质量监测站等城市环境卫生设施；

(4) 城市气源和燃气储配站等城市供燃气设施；

(5) 城市热源、区域性热力站、热力线走廊等城市供热设施；

(6) 城市发电厂、区域变电所（站）、市区变电所（站）、高压线走廊等城市供电设施；

- (7) 邮政局、邮政通信枢纽、邮政支局；电信局、电信支局；卫星接收站、微波站；广播电台、电视台等城市通信设施；
- (8) 消防指挥调度中心、消防站等城市消防设施；
- (9) 防洪堤墙、排洪沟与截洪沟、防洪闸等城市防洪设施；
- (10) 避震疏散场地、气象预警中心等城市抗震防灾设施；
- (11) 其他对城市发展全局有影响的城市基础设施（第二条）。

3. 主管部门

国务院建设主管部门负责全国城市黄线管理工作，县级以上地方人民政府建设主管部门（城乡规划主管部门）负责本行政区域内城市黄线的规划管理工作（第三条）。

4. 城市黄线划定的原则

- (1) 与同阶段城市规划内容及深度保持一致；
- (2) 控制范围界定清晰；
- (3) 符合国家有关技术标准、规范（第六条）。

5. 城市黄线的划定

- (1) 城市黄线应当在制定城市总体规划和详细规划时划定。
- (2) 编制城市总体规划，应当根据规划内容和深度要求，合理布置城市基础设施，确定其用地位置和范围，划定其用地控制界线。
- (3) 编制控制性详细规划，应当依据城市总体规划，划定城市基础设施用地界线，规定城市黄线范围内的控制指标和要求，并明确城市黄线的地理坐标。
- (4) 修建性详细规划应当依据控制性详细规划，按不同项目具体落实城市基础设施用地界线，提出城市基础设施用地配置原则或者方案，并标明城市黄线的地理坐标和相应的界址地形图。
- (5) 城市黄线作为城市规划的强制性内容，与城市规划一并报批。
- (6) 城市黄线经批准后，应当与城市规划一并由直辖市、市、县人民政府予以公布，但法律、法规规定不得公开的除外。
- (7) 城市黄线一经批准，不得擅自调整。确需要调整城市黄线的，应当组织专家论证，依法调整城市规划，并相应调整城市黄线。调整后的城市黄线，应当随调整后的城市规划一并报批（第五条、第七条至第十二条）。

6. 在城市黄线内进行建设的要求

- (1) 在城市黄线内进行建设活动，应当贯彻安全、高效、经济的方针，处理好近远期关系，根据城市发展的实际需要，分期有序实施。
- (2) 在城市黄线内进行建设，应当符合经批准的城市规划。
- (3) 在城市黄线内进行建设，应当向建设主管部门（城乡规划主管部门）申请办理城市规划许可，并依据有关法律、法规办理相关手续。迁移、拆除城市黄线内城市基础设施的，应当依据有关法律、法规办理相关手续。
- (4) 因建设或其他特殊情况需要临时占用城市黄线内土地的，应当依法办理相关审批手续（第十二条、第十四条、第十五条）。

7. 在城市黄线范围内禁止进行下列活动

- (1) 违反城市规划要求，进行建筑物、构筑物及其他设施的建设。

- (2) 违反国家有关技术标准和规范进行建设。
- (3) 未经批准，改装、迁移或拆毁原有城市基础设施。
- (4) 其他损坏城市基础设施或影响城市基础设施安全和正常运转的行为（第十三条）。

十四、《城市地下空间开发利用管理规定》

开发利用城市地下空间是合理利用城市空间资源、提高城市效益的重要途径。为了加强对城市地下空间开发利用的管理，合理开发城市地下空间资源，适应城市现代化和城市可持续发展建设的需要，依据有关法律、法规，建设部于1997年10月7日发布了《城市地下空间开发利用管理规定》，自1998年1月1日起施行。2001年11月20日建设部对《城市地下空间开发利用管理规定》进行了修正。

1. 适用范围

适用范围为城市规划区。本规定所称的城市地下空间，是指城市规划区内地表以下的空间。编制城市地下空间规划，对城市规划区范围内的地下空间进行开发利用，必须遵守本规定（第二条）。

2. 城市地下空间开发利用的原则

城市地下空间的开发利用应贯彻统一规划、综合开发、合理利用、依法管理的原则，坚持社会效益、经济效益和环境效益相结合，考虑防灾和人民防空等需要（第三条）。

3. 城市地下空间规划的编制原则和要求

(1) 原则。城市地下空间规划是城市规划的重要组成部分。城市地下空间的规划编制应注意保护和改善城市的生态环境，科学预测城市发展的需要，坚持因地制宜，远近兼顾，全面规划，分步实施，使城市地下空间的开发利用同国家和地方的经济技术发展水平相适应（第五条、第七条）。

(2) 要求。各级人民政府在组织编制城市总体规划时，应根据城市发展的需要，编制城市地下空间开发利用规划。各级人民政府在编制城市详细规划时，应当依据城市地下空间开发利用规划对城市地下空间开发利用作出具体规定（第五条）。

4. 城市地下空间开发利用规划的主要内容

地下空间现状及发展预测，地下空间开发战略，开发层次、内容、期限，规模与布局，以及地下空间开发实施步骤等（第六条）。

5. 城市地下空间开发利用规划的审批

城市地下空间规划作为城市规划的组成部分，依据《城市规划法》的规定进行审批和调整。城市地下空间建设规划由城市人民政府城市规划主管部门负责审查后，报城市人民政府批准。城市地下空间规划需要变更的，须经原批准机关审批（第九条）。

6. 城市地下空间的工程建设

城市地下空间的工程建设必须符合城市地下空间规划，服从规划管理。地下工程建设均应向城市规划主管部门申请办理选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证（第十条至第十二条）。

7. 城市地下空间的工程管理

城市地下工程由开发利用的建设单位或者使用单位进行管理，并接受建设行政主管部

门的监督检查。进行城市地下空间的开发建设，违反城市地下空间的规划及法定实施管理程序规定的，由县级以上人民政府城市规划主管部门依法处罚（第二十四条、第三十条）。

十五、《城市抗震防灾规划管理规定》

为了提高城市的综合抗震防灾能力，减轻地震灾害，根据《城市规划法》、《防震减灾法》等有关法律、法规，建设部2003年9月19日以建设部令第117号颁布了《城市抗震防灾规划管理规定》，自2003年11月1日起施行。

1. 抗震设防区定义 在抗震设防区的城市，编制与实施城市抗震防灾规划，必须遵守本规定。抗震设防区，是指地震基本烈度六度及六度以上地区（地震动峰值加速度 $\geq 0.05g$ 的地区）（第二条）。

2. 主管部门 国务院建设行政主管部门负责全国的城市抗震防灾规划综合管理工作；省、自治区人民政府建设行政主管部门负责本行政区域内的城市抗震防灾规划的管理工作；直辖市、市、县人民政府城乡规划主管部门会同有关部门组织编制本行政区域内的城市抗震防灾规划，并监督实施（第五条）。

3. 规划编制必要性及方针

(1) 城市抗震防灾规划是城市总体规划中的专业规划。在抗震设防区的城市，编制城市总体规划时必须包括城市抗震防灾规划。城市抗震防灾规划的规划范围应当与城市总体规划相一致，并与城市总体规划同步实施。城市总体规划与防震减灾规划应当相互协调。

(2) 城市抗震规划的编制要贯彻“预防为主，防、抗、避、救相结合”的方针，结合实际、因地制宜、突出重点。

(3) 编制和实施城市抗震防灾规划应当符合有关的标准和技术，应当采用先进技术方法和手段（第三条、第四条、第七条）。

4. 规划编制基本目标

(1) 当遭受多遇地震时，城市一般功能正常；
 (2) 当遭受相当于抗震设防烈度的地震时，城市一般功能及生命系统基本正常，重要工矿企业能正常或者很快恢复生产；
 (3) 当遭受罕遇地震时，城市功能不瘫痪，要害系统和生命线工程不遭受破坏，不发生严重的次生灾害（第八条）。

5. 城市抗震防灾规划的内容

(1) 地震的危害程度估计，城市抗震防灾现状、易损性分析和防灾能力评价，不同强度地震下的震害预测等。
 (2) 城市抗震防灾规划目标、抗震设防标准。
 (3) 建设用地评价与要求。城市抗震环境综合评价；抗震设分区划，提出用地布局要求；各类用地上工程设施建设的抗震性能要求。
 (4) 抗震防灾措施。市、区级避震通道及避震疏散场地和避难中心的设置与人员疏

散的措施；城市基础设施的规划建设要求：城市交通、通信、给排水、燃气、电力、热力等生命线系统，及消防、供油网络、医疗等重要设施的规划布局要求；防止地震次生灾害要求，提出对地震可能引起的次生灾害的防灾对策；重要建（构）筑物、超高建（构）筑物、人员密集的教育、文化、体育等设施的布局、间距和外部通道要求；其他措施（第九条）。

6. 城市抗震防灾规划的编制要求

(1) 城市抗震防灾规划中的抗震设防标准、建设用地评价与要求、抗震防灾措施应当列为城市总体规划的强制性内容，作为编制城市详细规划的依据。

(2) 城市抗震防灾规划应当按照城市规模、重要性和抗震防灾的要求，分为甲、乙、丙三种模式：位于地震基本烈度七度及七度以上地区（地震动峰值加速度 $\geq 0.10g$ 的地区）的大城市应当按照甲类模式编制；中等城市和位于地震基本烈度六度地区（地震动峰值加速度等于 $0.05g$ 的地区）的大城市按照乙类模式编制；其他在抗震设防区的城市按照丙类模式编制；抗震防灾规划的编制深度应当按照有关的技术规定执行（第十条、第十一条）。

7. 有关的建设要求

(1) 抗震设防区城市的各项建设必须符合城市抗震防灾规划的要求。
 (2) 在城市抗震防灾规划所确定的危险地段不得进行新的开发建设，已建的应当限期拆除或者停止使用。
 (3) 重大建设工程和各类生命线工程的选址与建设应当避开不利地段，并采取有效的抗震措施。

(4) 地震时可能发生严重次生灾害的工程不得建在城市人口稠密地区，已建的应当逐步迁出；正在使用的，迁出前应当采取必要的抗震防灾措施。

(5) 严禁在抗震防灾规划确定的避震疏散场地和避震通道上搭建临时性建（构）筑物或者堆放物资。

(6) 重要建（构）筑物、超高建（构）筑物、人员密集的教育、文化、体育等设施的外部通道及间距应当满足抗震防灾的原则要求（第十六条至第二十条）。

十六、《停车场建设和管理暂行规定》

为了加强停车场的建设和管理，改善道路交通状况，保障交通安全畅通，根据有关规定，公安部和建设部制定了《停车场建设和管理暂行规定》，于1989年1月1日起施行。

1. 停车场定义

停车场是指供各种机动车和非机动车停放的露天或室内场所。分为专用停车场和公共停车场。专用停车场是指主要供本单位车辆停放的场所和私人停车场所；公共停车场是指主要为社会车辆提供服务的停车场所（第三条）。

2. 适用范围

本规定适用于城市、重点旅游区停车场的建设和管理（第二条）。

3. 停车场的建设要求

(1) 停车场的建设必须符合城市规划和保障道路交通安全畅通的要求，其规划设计须遵守《停车场规划设计规则（试行）》。

- (2) 停车场的设计方案（包括有关的主体工程设计方案），须经城市规划主管部门审核，并征得公安交通管理部门同意，方可办理施工手续；停车场竣工后，须经公安交通管理部门参加验收合格方可使用。
- (3) 新建、改建、扩建的公共建筑和商业街（区），必须配建或增建停车场；有条件的大型公共建筑工程设计没有停车场规划的，城市规划主管部门不予批准施工。
- (4) 规划和建设居民住宅区，应根据需要配建相应的停车场。
- (5) 机关、团体、企业、事业单位应根据需要配建满足本单位车辆使用的停车场。
- (6) 应当配建停车场而未配建或停车场地不足的，应逐步补建或扩建。
- (7) 单位或者个人需要临时占用停车场作为非停车之用时，应征得当地公安交通管理部门同意。改变停车场的使用性质，须经当地公安交通管理部门和城市规划主管部门批准。
- (8) 需要利用街道、公共广场作为临时停车场地的，应由公安交通管理部门会同城市规划主管部门统一规划，由公安交通管理部门统一管理（第四条至第七条）。

4. 主管部门

公安交通管理部门应当协同城市规划主管部门制订停车场的规划，并对停车场的建设和管理实行监督（第九条）。

十七、《城建监察规定》

为了加强城市的规划、建设、管理，保证国家和地方城市规划、建设、管理的法律、法规、规章的正确实施，依据有关法律、法规，1992年6月3日建设部以第20号令颁布了《城建监察规定》，自1992年11月1日起施行。1996年9月22日建设部发布《关于修改〈城建监察规定〉的决定》。

1. 城建监察定义

城建监察是指对城市规划、市政工程、公用事业、市容环境卫生、园林绿化等的监督、检查和管理，以及法律、法规授权或者行政主管部门委托实施行政处罚的行为。国务院建设行政主管部门负责人全国城建监察工作。县级以上地方人民政府建设行政主管部门负责本行政区域内的城建监察工作（第三条、第四条）。

2. 适用范围

适用于国家按行政建制设立的直辖市、市、镇（第二条）。

3. 建设行政主管部门的主要职责

县级以上人民政府建设行政主管部门在城建监察工作中有关城市规划管理的职责：负责对城市规划、市政工程、公用事业、园林绿化、市容环境卫生等行业的城建监察的业务指导（第六条）。

4. 城建监察队伍的基本职责

- (1) 实施城市规划方面的监察。依据《城市规划法》及有关法规和规章，对城市规划区内的建设用地和建设行为进行监察。
- (2) 实施城市市政工程设施方面的监察。依据《城市道路管理条例》及有关法律、

法规和规章，对占用、挖掘城市道路、损坏城市道路、桥涵、排水设施、防洪堤坝等方面违法、违章行为进行监察。

(3) 实施城市公用事业方面的监察。依据《城市供水条例》及有关法律、法规和规章，对危害、损坏城市供水、供气、供热、公共交通设施的违法、违章行为和对城市客运交通营运、供气安全、城市规划区地下水资源的开发、利用、保护以及城市节约用水等方面的违法、违章行为进行监察。

(4) 实施城市市容环境卫生方面的监察。依据《城市市容和环境卫生管理条例》及有关法律、法规和规章，对损坏环境卫生设施、影响城市市容环境卫生等方面的违法、违章行为进行监察。

(5) 实施城市园林绿化方面的监察。依据《城市绿化条例》及有关法律、法规和规章，对损坏城市绿地、花草、树木、园林绿化设施及乱砍树木等方面的违法、违章行为进行监察（第七条）。

5. 城建监察人员在进行城建监察时的要求

应当严格执行法律、法规和规章，贯彻以事实为依据，以法律为准绳和教育与处罚相结合的原则，秉公执法，服从组织纪律，保守国家秘密。在上岗时应当持城建监察证、佩戴标志、自动接受监察，不得滥用职权，徇私舞弊（第十条）。

十八、《城市规划编制单位资质管理规定》

为了加强城市规划编制单位的管理，规范城市规划编制工作，保证城市规划编制质量，建设部于2001年1月23日颁发了《城市规划编制单位资质管理规定》，自2001年3月1日起施行。建设部1992年颁发的《城市规划设计单位资格管理办法》及1993年颁发的《城市规划设计单位资格管理补充规定》同时废止。

1. 基本规定

从事城市规划编制的单位，应当取得《城市规划编制资质证书》（简称《资质证书》）；城市规划编制单位应当在《资质证书》规定的业务范围内承担城市规划编制业务；委托编制规划，应当选择具有相应资质的城市规划编制单位（第二条、第三条）。

2. 资质等级与标准

(1) 城市规划编制单位资质分为甲、乙、丙三级。

(2) 甲级城市规划编制单位标准：具备承担各种城市规划编制任务的能力。具有高级技术职称的人员占全部专业技术人员的比例不低于20%，其中高级城市规划师不少于4人，具有其他专业高级技术职称的不少于4人（建筑、道路交通、给排水专业各不少于1人）；具有中级技术职称的城市规划专业人员不少于8人，其他专业（建筑、道路交通、园林绿化、给排水、电力、通信、燃气、环保等）的人员不少于15人。达到国务院城市规划主管部门规定的技装备及应用水平考核标准。有健全的技术、质量、经营、财务管理规章制度并得到有效的执行。注册资金不少于80万元。有固定的工作场所，人均建筑面积不少于 $10m^2$ 。

(3) 乙级城市规划编制单位资质标准：具备相应的承担城市规划编制任务的能力。具有高级技术职称的人员占全部专业技术人员的比例不低于15%，其中高级城市规划师不少于2人，高级建筑师不少于1人、高级工程师不少于1人；具有中级技术职称的

城市规划专业人员不少于 5 人，其他专业（建筑、道路交通、园林绿化、给排水、电力、通信、燃气、环保等）人员不少于 10 人。达到省、自治区、直辖市城市规划主管部门规定的技装备及应用水平考核标准。有健全的技术、质量、经营、财务、管理制度并得到有效执行。注册资金不少于 50 万元。有固定工作场所，人均建筑面积不少于 $10m^2$ 。

（4）丙级城市规划编制单位资质标准：具备相应的承担城市规划编制任务的能力。专业技术人员不少于 20 人，其中城市规划师不少于 2 人，建筑、道路交通、园林绿化、给排水等专业具有中级技术职称的人员不少于 5 人。有健全的技术、质量、财务、行政管理制度并得到有效执行。达到省、自治区、直辖市人民政府城市规划主管部门规定的技装备及应用水平考核标准。注册资金不少于 20 万元。有固定的工作场所，人均建筑面积不少于 $10m^2$ 。（第五条、第六条、第八条、第十条）。

3. 业务范围

（1）甲级城市规划编制单位承担城市规划编制任务的范围不受限制。

（2）乙级城市规划编制单位可以在全国承担下列任务：20 万人口以下城市总体规划和各种专项规划和编制（含修订或者调整）；详细规划的编制；研究拟定大型工程项目规划选址意见书。

（3）丙级城市规划编制单位可以在本省、自治区、直辖市承担下列任务：建制镇总体规划编制和修订；20 万人口以下城市的详细规划的编制；20 万人口以下城市的各种专项规划的编制；中、小型建设工程项目规划选址的可行性研究（第七条、第九条、第十一条）。

（4）具有甲、乙、丙级资质的城市规划编制单位均可编制集镇和村庄规划（第三十四条）。

4. 资质申请与审批

（1）工程勘察设计单位、科研机构、高等院校及其他非以城市规划为主业的单位，符合本规定资质标准的，均可申请城市规划编制资质。其中高等院校、科研单位的城市规划编制机构中专职从事城市规划编制的人员不得低于技术人员总数的 60%。

（2）申请城市规划编制资质的单位，应当提出申请，填写《资质证书》申请表。

申请甲级资质的，由省、自治区、直辖市人民政府城市规划主管部门初审，国务院城市规划主管部门审批，核发《资质证书》。

申请乙级、丙级资质的，由所在地市、县人民政府城市规划主管部门初审，省、自治区、直辖市人民政府城市规划主管部门审批，核发《资质证书》，并报国务院城市规划主管部门备案。

（3）乙、丙级城市规划编制单位，取得《资质证书》至少满 3 年并符合城市规划编制资质分级标准的有关要求时，方可申请高一级的城市规划编制资质。

（4）新设立的城市规划编制单位，在具备相应的技术人员、技术装备和注册资金时，可以申请暂定资质等级，暂定等级有效期 2 年。有效期满后，发证部门根据其业务情况，确定其资质等级。

（5）城市规划编制单位更名，应当在批准之日起 30 日内到发证部门办理《资质证

书》变更手续；城市规划编制单位合并或者分立，应当在批准之日起 30 日内重新申请办理《资质证书》（第十三条至第十六条）。

5. 监督管理

（1）甲、乙级城市规划编制单位跨省、自治区、直辖市承担规划编制任务时，取得城市总体规划任务的，向任务所在地的省、自治区、直辖市人民政府城市规划主管部门备案；取得其他城市规划编制任务的，向任务所在地的市、县人民政府城市规划主管部门备案。

违反此规定的，任务所在地的省、自治区、直辖市人民政府城市规划主管部门给予警告，责令其补办备案手续，并处 1 万元以上 3 万元以下的罚款（第二十条、第三十条）。

（2）甲、乙级城市规划编制单位跨省、自治区、直辖市设立的分支机构中，凡属独立法人性质的机构，应当按照本规定申请《资质证书》。非独立法人的机构，不得以分支机构名义承揽业务（第二十一条）。

（3）禁止转包城市规划编制任务；禁止无《资质证书》的单位和个人以任何名义承接城市规划编制任务。

转包城市规划编制任务的，或无《资质证书》承接城市规划编制任务的，县级以上的地方人民政府城市规划主管部门对其规划编制成果不予审批，责令限期整改，处以 1 万元以上 3 万元以下罚款（第二十三条、第二十八条、第三十一条）。

（4）发证部门或其委托的机构对城市规划编制单位实行资质年检制度。城市规划编制未按照规定进行年检或者资质年检不合格的，发证部门可以责令其限期办理或者限期整改，逾期不办理或者逾期整改不合格的，发证部门可以公告收回其《资质证书》（第二十四条）。

（5）城市规划编制单位提交的城市规划编制成果，应当在文件扉页注明单位资质等级和证书编号（第二十六条）。

（6）县级以上城市人民政府城市规划主管部门，对城市规划编制单位提交的不符合质量要求的规划编制最终成果，应当责令有关规划编制单位按照要求进行修改或者重新编制，并给予警告；情节严重的，由发证部门公告《资质证书》作废，收回《资质证书》（第二十七条、第三十二条）。

（7）城市规划编制单位超越《资质证书》范围承接规划编制任务，县级以上地方人民政府城市规划主管部门给予警告，情节严重的，由发证部门公告《资质证书》作废，收回《资质证书》。

十九、《注册城市规划师执业资格制度暂行规定》

为了加强城市规划专业技术人员的执业准入控制，保障城市规划工作质量，维护国家、社会和公众的利益，根据《城市规划法》以及职业资格证书制度的有关规定，人事部、建设部与 1999 年 4 月 7 日发布《注册城市规划师执业资格制度暂行规定》，自发布之日起施行。

1. 定义

本规定所称注册城市规划师是指通过全国统一考试，取得注册城市规划师执业资格证书，并经注册登记后从事城市规划业务工作的专业技术人员（第二条）。

2. 注册城市规划师的岗位配置要求

凡城市规划部门和单位，应在其相应的城市规划编制、审批，城市规划实施管理，城市规划政策法规研究制定，城市规划技术咨询，城市综合开发策划等关键岗位配备注册城市规划师，具体办法由建设部另行规定（第四条）。

3. 考试

(1) 注册城市规划师执业资格考试实行全国统一大纲、统一命题、统一组织的办法。原则上每年举行一次。

(2) 可申请参加的条件。取得城市规划专业大专学历，并从事城市规划业务工作满6年；取得城市规划专业大学本科学历，并从事城市规划业务工作满4年；或取得城市规划相近专业大学本科学历，并从事城市规划业务工作满5年；取得通过评估的城市规划专业大学本科学历，并从事城市规划业务工作满3年；取得相近专业硕士学位，并从事城市规划业务工作满3年；取得城市规划专业硕士学位或相近专业博士学位，并从事城市规划业务工作满2年；取得城市规划专业博士学位，并从事城市规划业务工作满1年（第六条、第七条）。

4. 注册

(1) 建设部及各省、自治区、直辖市规划主管部门负责注册城市规划师的注册管理工作。

(2) 取得注册城市规划师执业资格证书申请注册的人员，可由本人提出申请，经所在单位同意后报所在地省级城市规划主管部门审查，统一报建设部注册登记。经批准注册的申请人，由建设部核发《注册城市规划师注册证》。

(3) 申请注册的人员必须同时具备以下条件：遵纪守法，恪守注册城市规划师职业道德；取得注册城市规划师执业资格证书；所在单位考核同意；身体健康，能坚持在注册城市规划师岗位上工作。再次注册者，应经单位考核合格并有参加继续教育、业务培训的证明。

(4) 注册城市规划师每次注册有效期为3年。有效期满前3个月，持证者应当重新办理注册登记。

(5) 注册城市规划师有下列情况之一的，应及时办理撤销注册手续：完全丧失民事行为能力的；受到刑事处罚的；脱离注册城市规划师岗位连续2年以上；因在城市规划工作中的失误造成损失，受到行政处罚或者撤职以上行政处分的（第十二条至第十五条）。

5. 权利和义务

(1) 注册城市规划师应严格执行国家有关城市规划工作的法律、法规和技术规范，秉公办事，维护社会公众利益，保证工作成果质量。

(2) 注册城市规划师对所经办的城市规划工作成果的图件、文本以及建设用地和建设工程规划许可文件有签名盖章权，并承担相应的法律和经济责任。

(3) 注册城市规划师有权对违反国家有关法律、法规和技术规范的要求及决定提出劝告。

(4) 注册城市规划师应保守工作中的技术和经济秘密。

(5) 注册城市规划师不得同时受聘于2个或2个以上单位执行城市规划业务。不得

准许他人以本人名义执行业务。

(6) 注册城市规划师按规定接受专业技术人员继续教育，不断更新知识，提高技术水平。参加规定的专业培训和考核，并作为重新注册登记的必备条件之一。

(7) 通过考试取得注册城市规划师执业资格的专业技术人员，单位可根据工作需要聘任相应的中级专业技术职务（第十六条至第二十二条）。

第五章 城乡规划技术标准与规范

城市规划管理是一项技术性很强的行政管理工作。它需要以城市规划及其相关的技术标准和技术规范作为其管理的依据。《城乡规划法》第二十四条强调“编制城乡规划必须遵守国家有关标准”。标准是为在一定的范围内获取最佳秩序，对活动或结果规定共同的和重复使用的规则、导则或特性的文件，该文件经协商一致制定并经一个公认机构批准，以科学、技术和实践经验的综合成果为基础，以促进最佳社会效益为目的。规范一般是在工农生产和工程建设中，针对工程勘察、规划、设计、施工制造、检察等通用的技术项目所作的一系列规定。城乡规划依据技术标准和技术规范进行编制、审批、实施、修改和监察检查，是实现城乡规划科学化、规范化、标准化和保证城乡规划质量水平的重要环节和管理手段。

我国现行的技术标准有《城市规划基本术语标准》、《城市规划制图标准》、《城市用地分类与规划建设用地标准》、《城市用地分类代码》、《镇规划标准》、《城市绿地分类标准》等。技术规范有《城市居住区规划设计规范》、《城市公共设施规划规范》、《城市道路交通规划设计规范》、《城市管理综合规划规范》、《城市给水工程规划规范》、《城市排水工程规划规范》、《城市电力规划规范》、《城市用地竖向规划规范》、《城市环卫设施规划规范》、《历史文化名城保护规划规范》、《风景名胜区规划规范》、《城镇老年人设施规划规范》等。

第一节 技术标准

一、《城市规划基础术语标准》(GB/T 50280—98)

1. 出台背景

为了科学地统一和规范城市规划术语，1998年8月13日建设部发布了国家标准《城市规划基础术语标准》，于1999年2月1日起施行。

城市规划使用的术语，除应符合本标准的规定外，尚应符合国家有关强制性标准、规范的规定。

2. 适用范围

本标准适用于城市规划的设计、管理、教学、科研及其他相关领域。

3. 基本内容

正文包括：总则、城市和城市化、城市规划概述、城市规划编制（含发展战略、城市人口、城市用地、城市总体布局、居住区规划、城市道路交通、城市给水工程、城市排

水工程、城市电力工程、城市通信工程、城市供热工程、城市燃气工程、城市绿地系统、城市环境保护、城市历史文化地区保护、城市防灾、竖向规划和工程管线综合)、城市规划管理等领域内的常用术语的规范。

附录包括：汉语拼音对照索引、附加说明、条文说明。

4.《城乡规划法》对基础术语的调整

(1) 应依法增补的基础术语。根据《城乡规划法》的规定，应增补的基础术语为：城乡规划、镇规划、乡规划、村庄规划、建设用地、建设工程设计方案、规划条件、临时用地、临时建设、宅基地、农用地、乡村建设规划许可证等。

(2) 应依法修订的基础术语。规划区，是指城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域。

二、《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137—90)

1. 出台背景

为了统一全国城市用地分类，科学地编制、审批、实施城市规划，合理经济使用土地，保证城市正常发展，1990年建设部组织编制并颁布《城市用地分类与规划建设用地标准》，于1991年3月1日起施行。

2. 适用范围

本标准适用于城市总体规划工作和城市用地统计工作。

3. 城市用地分类

城市用地按土地使用的主要性质进行分类，采用大类、中类和小类三个层次的分类体系。其中大类共分为：居住用地(R)、公共设施用地(C)、工业用地(M)、仓储用地(W)、对外交通用地(T)、道路广场用地(S)、市政公用设施用地(U)、绿地(G)、特殊用地(D)以及水域和其他用地(E)等10大类。在大类下，又根据土地的不同使用用途和使用条件划分了46个中类、73个小类，并在大类代码下，加注阿拉伯数字代码，以表明其中类、小类的具体类别。如R1表示一类居住用地，R11表示一类居住用地中的住宅用地等。城市用地分类代号用于城市规划的图纸和文件(第2.0.1~2.0.5条)。

4. 城市用地计算原则

在计算城市现状和规划的用地时，应统一以城市总体规划用地的范围为界进行汇总统计。城市用地应按平面投影面积计算，其计量单位应为万平方米(公顷)，并以万分之一或五千分之一或二千分之一比例尺的图纸进行分类计算，现状和规划的用地计算应采用同一比例尺的图纸(第3.0.1、3.0.3~3.0.5条)。

5. 规划建设用地标准

规划建设用地的标准，应包括人均建设用地指标、规划人均单项建设用地指标和规划建设用地结构三部分。编制和修订城市总体规划应同时符合本标准规定的上述三部分指标控制要求。

城市建设用地应包括除水域和其他用地(E)类外的其他九大类用地。在计算建设用地标准时，人口计算范围必须与用地计算范围相一致，人口数宜以非农业人口数为准。

本标准规定人均建设用地指标分为I~IV四级(用地指标数为 $60.1\sim120.0m^2/人$)，各城市规划人均建设用地指标的确定，应根据其现状人均建设用地水平，同时采用规划人

均建设用地指标级别提高和允许调整用地幅度双因子的限制，对于边远地区和少数民族地区中地多人少的城市，可根据实际情况确定规划人均建设用地指标，但不得大于 $150\text{m}^2/\text{人}$ 。

关于居住、工业、道路广场、绿地四大类主要用地，本标准还规定了其单项建设用地规划指标，它们分别为：居住用地 $18.0\sim28.0\text{m}^2/\text{人}$ （其中采用I级用地标准的城市不得小于 $16.0\text{m}^2/\text{人}$ ），工业用地 $10.0\sim25.0\text{m}^2/\text{人}$ （其中设有大中型工业项目的中、小工矿城市不宜大于 $30.0\text{m}^2/\text{人}$ ），道路广场用地 $7.0\sim15.0\text{m}^2/\text{人}$ ，绿地 $\geq9.0\text{m}^2$ （其中公共绿地 $>7.0\text{m}^2/\text{人}$ ，对采用I级用地标准的城市不得小于 $5.0\text{m}^2/\text{人}$ ）。上述四大类用地其占城市建设用地的比例，应按以下规定控制：居住用地 $20\%\sim32\%$ 、工业用地 $15\%\sim25\%$ （对设有大中型工业项目的中小工矿城市，其比例不宜超过 30% ）、道路广场用地 $8\%\sim15\%$ 、绿地 $8\%\sim15\%$ （第4.0.1~4.0.3、4.1.1、4.1.3、4.1.5、4.2.1~4.2.4、4.3.1、4.3.2条）。

三、《镇规划标准》(GB 50188—2007)

1. 出台背景

为了科学地编制镇规划，加强规划建设组织管理，创造良好的劳动和生活条件，促进城乡经济、社会和环境的协调发展，2007年1月，建设部发布了《镇规划标准》，于2007年5月1日起施行。

2. 适用范围

本标准适用于全国县级人民政府驻地以外的镇规划，乡规划可按本标准执行。

3. 镇用地分类

镇用地按土地使用的主要性质划分为9大类，30小类。其中大类为：居住用地(R)、公共设施用地(C)、生产设施用地(M)、仓储用地(W)、对外交通用地(T)、道路广场用地(S)、工程设施用地(U)、绿地(G)、水域和其他用地(E)。在大类下，又根据土地的不同使用用途和使用条件划分了30小类，并在大类代码下，加注阿拉伯数字代码，以表明其小类的具体类别。如R1表示一类居住用地，C1表示行政管理用地，S1表示道路用地，G1表示公共绿地等。镇用地分类代号用于镇规划文件的编制和用地统计工作。

4. 镇用地计算原则

镇的现状和规划用地应统一按规划范围进行计算。规划范围应为建设用地以及因发展需要实行规划控制的区域，包括规划确定的预留发展、交通设施、工程设施等用地，以及水源保护区、文物保护区、风景名胜区、自然保护区等。分片布局的规划用地应分片计算用地，再进行汇总。现状及规划用地应按平面投影面积计算，用地的计算单位应为公顷(hm^2)。用地面积计算的精确度应按制图比例尺确定。

5. 规划建设用地标准

规划的建设用地标准，应包括人均建设用地指标、建设用地比例和建设用地选择三部分。

镇建设用地应包括除水域和其他用地(E)类外的其他8大类用地。人均建设用地指标应为规划范围内的建设用地面积除以常住人口数量的平均数量，人口统计应与用地统计

的范围相一致。

镇区规划中的居住、公共绿地、道路广场以及绿地中的公共绿地四类用地占建设用地的比例宜符合本标准表 5.3.1 的规定。

镇建设用地宜选在生产作业区附近，并应充分利用原有用地调整挖潜，同土地利用总体规划相协调。需要扩大用地规模时，宜选择荒地、薄地，不占或少占耕地、林地和牧草地。

关于居住、公共设施、生产设施和仓储、道路交通和公用工程设施规划用地，本标准还规定了其单项建设用地规划指标和具体规定。

四、《防洪标准》(GB 50201—94)

1. 出台背景

为了适应国民经济各部门、各地区的防洪要求和防洪建设的需要，维护人民生命财产的防洪安全，根据我国的社会经济条件，1994 年建设部发布了强制性国家标准《防洪标准》，于 1995 年 1 月 1 日起施行。

2. 适用范围

本标准适用于城市、乡村、工矿企业、交通运输设施、水利水电工程、动力设施、通信设施、文物古迹和旅游设施等防护对象，防御暴雨洪水、融雪洪水、雨雪混合洪水和海岸、河口地区防御潮水的规划、设计、施工和运行管理工作。

3. 防洪标准的确定

(1) 防护对象的防洪标准应以防御的洪水或潮水的重现期表示；对特别重要的防护对象，可采用可能最大洪水表示。根据防护对象的不同需要，其防洪标准可采用设计一级或设计、校核两级（第 1.0.3 条）。

(2) 下列防护对象的防洪标准应按下列规定确定：

当防护区内有两种以上的防护对象，又不能分别进行防护时，该防护区和防洪标准，应按防护区和主要防护对象两者要求的防洪标准中较高者确定。

对于影响公共防洪安全的防护对象，应按其自身和公共防洪安全两者要求的防洪标准中较高者确定。

兼有防洪作用的路基、围墙等建筑群、构筑物，其防洪标准应按防护区和该建筑物、构筑物的防洪标准中较高者确定。

遭受洪灾或失事后损失巨大，影响十分严重的防护对象，可采用高于本标准规定的防洪标准。

遭受洪灾或失事后损失及影响均较小或使用期限较短及临时性的防护对象，可采用低于本标准规定的防洪标准（第 1.0.5、1.0.6 条）。

4. 城市防洪标准

城市根据其社会经济地位的重要性或非农业人口的数量分为四个等级：

大于或等于 150 万人的特别重要的城市，防洪标准为大于或等于 200 年；

大于 50 万小于 150 万的重要城市，防洪标准为 100~200 年；

大于 20 万小于 50 万的中等城市，防洪标准为 50~100 年；

小于或等于 20 万人的一般城镇，防洪标准为 20~50 年（第 2.0.1 条）。

5. 其他规定

本标准还规定了乡村、工矿企业、铁路、公路、航运、民用机场、管道工程、木材水运工程、水利水电枢纽工程、水库和水电站工程、灌溉、治涝和供水工程、堤防工程、动力设施、通信设施、文物古迹和旅游设施的防洪标准。

五、《城市绿地分类标准》(CJJ/T 85—2002)

1. 出台背景

为了统一全国城市绿地分类，科学地编制、审批、实施城市绿地系统规划，规范绿地的保护、建设和管理，改善城市生态环境，促进城市的可持续发展，2002年6月建设部公布了《城市绿地分类标准》，于2002年9月1日起施行。

2. 适用范围

本标准适用于城市绿地的规划、设计、建设、管理和统计等工作。

3. 城市绿地分类

城市绿地按主要功能进行分类，并与城市用地分类相对应。绿地分类采用大类、中类、小类三个层次。绿地类别采用英文字母和阿拉伯数字混合型代码表示。

本标准将城市绿地分为5大类、13中类、11小类，以反映绿地的实际情况以及绿地与城市其他各类用地之间的层次关系，满足绿地的规划设计、建设管理、科学研究和统计等工作使用的需要。大类用G和一位阿拉伯数字表示，中类和小类各增加一位阿拉伯数字表示。如G1表示公园绿地，G11表示公园绿地中的综合公园，G111表示综合公园中的全市性公园。

应注意的是，本标准取消了“公共绿地”的分类名称，本标准将“公共绿地”改称为“公园绿地”。

城市绿地具体分类详见本标准表2.0.4的规定。

4. 城市绿地计算原则与方法

计算城市现状绿地和规划绿地指标时，应分别采用相应城市人口数据和城市用地数据；规划年限、城市建设用地面积、规划人口应与城市总体规划一致，统一进行汇总计算。

绿地应以绿化用地的平面投影面积为准，每块绿地只应计算一次。绿地计算所用图纸比例，计算单位和统计数字精确度均应与城市规划相应阶段的要求一致。为统一绿地主要指标的计算工作，便于绿地系统规划的编制与审批，以及有利于开展城市间的比较研究，本标准提出了人均公园绿地面积、人均绿地面积、绿地率三项主要的绿地统计指标的计算公式。

第二节 技术规范

一、《城市规划工程地质勘察规范》(CJJ 57—94)

1. 出台背景

为了在城市规划工程地质勘察中执行国家的技术经济政策，做到技术先进、经济合

理、安全使用、确保质量，1994年5月建设部发布了《城市规划工程地质勘察规范》，自1994年11月1日起施行。

2. 适用范围

本规范适用于各类城市规划的工程地质勘察。

3. 一般规定

城市规划工程地质勘察阶段应与规划阶段相适应。分为总体规划勘察阶段和详细规划勘察阶段。

城市规划区内的各场地，应根据其场地条件和地基的复杂程度分为Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ三类。

详细规划勘察阶段，近期建设区内的拟建工程的等级，应根据地基损坏造成工程破坏的后果的严重性分为：一级、很严重；二级、严重；三级、不严重（第2.0.1、2.0.4、2.0.5条）。

4. 总体规划阶段

应对规划区内各场地的稳定性和工程建设适宜性作出评价，并为确定城市的性质、发展规模、城市各项用地的合理选择、功能分区和各项建设的总体部署，以及编制各项专业总体规划提供工程地质依据，还应研究和预测规划实施过程及远景发展中，对地质环境影响变化趋势和可能发生的环境地质问题提出相应的防治对策。

对于地震区的城市，应调查了解规划区的地震地质背景和地震基本烈度，对地震设防烈度等于或大于7度的规划区，尚应判定场地和地基的地震效应。

在规划实施过程及远景发展中，应调查研究并预测地质条件变化或人类活动引起的环境工程地质问题。

总体规划勘察报告：综合分析规划区内各场地工程地质（地形、岩土性质、地下水、动力地质作用及地质灾害等）的特性及其与工程建设的相互关系，按场地特性、稳定性、工程建设适宜性进行工程地质分区，并紧密结合任务要求，进行土地利用控制分析，编制城市总体规划勘察报告（第3.0.1条、第3.0.2.4~3.0.2.6款）。

5. 详细规划阶段

应对规划区内各建筑地段的稳定性作出工程地质评价，为确定规划区内近期房屋建筑、市政工程、公用事业、园林绿化、环境卫生及其他公共设施的总平面布置，以及拟建的重大工程地基基础设计和不良地质现象的防治等提供工程地质依据、建议及其技术经济论证依据（第4.0.1条）。

6. 总体规划和详细规划勘察前的有关规定

总体规划和详细规划勘察前，必须取得城市规划部门下达的勘察任务书及地形图等文件（第3.0.3、4.0.3条）。

7. 勘察报告

勘察报告包括勘察报告正文和工程地质图系两部分，应永久存档或输入地质数据库（第5.0.2、5.0.4条）。

二、《城市居住区规划设计规范》（GB 50180—93）（2002年版）

1. 出台背景

为了确保居民基本的居住生活环境，经济、合理、有效地使用土地和空间，提高居住

区的规划设计质量，1993年7月建设部组织编制并发布了《城市居住区规划设计规范》，于1994年2月1日起施行。1998年起，有关部门根据建设部的要求，对该规范进行局部修订，于2002年3月发出《关于国家标准〈城市居住区规划设计规范〉局部修订的公告》，决定自2002年4月1日起施行。

《规范》修订主要包括以下几个方面：增补老年人设施和停车场（库）的内容；对分级控制规模、指标体系和公共服务设施的部分内容进行了调整；进一步完善住宅日照间距的有关规定；与相关规范或标准协调，加强了措辞的严谨性。修订工作针对我国社会主义经济发展和市场经济改革中出现的问题，在原有框架基础上对规范进行了补充调整，部分标准有所提高，对涉及法律纠纷较多的条款提出了严格的限定条件。

2. 适用范围

本规范适用于城市居住区的规划设计。

3. 规划设计基本要求

居住区按居住户数或人口规模可分为居住区、小区、组团三级；其控制规模为：居住区（10000~16000户，30000~50000人）、小区（3000~5000户、10000~15000人）、组团（300~1000户，1000~3000人）；其规划组织结构可根据不同情况，采用多种组合形式。

居住区的规划设计应符合城市总体规划的要求；应符合统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设的原则；应适应居民的活动规律，综合考虑日照、采光、通风、防灾、配建设施及管线要求；创造安全、卫生、方便、舒适和优美的居住生活环境，并为老年人、残疾人的生活和社会活动提供条件（第1.0.3、1.0.5条）。

4. 用地、建筑与规划布局

居住区规划总用地，应包括居住区用地和其他用地两类。其中居住区用地分为：住宅用地（R01）、公建用地（R02）、道路用地（R03）、公共绿地（R04）等四类。

本规范还规定了不同等级居住区的用地构成控制指标和不同城市、不同等级居住区、不同层数居住建筑的人均居住用地控制指标。

居住区居住用地内建筑，应包括住宅建筑和公共建筑两部分；在居住区规划用地内的其他建筑的设置，应符合无污染不扰民的要求。

居住区的规划布局，应综合考虑路网结构，公建与住宅布局、群体组合、绿地系统及空间环境的内在联系，构成一个完善的、相对独立的有机整体（第3.0.1、3.0.2、3.0.4、4.0.1条）。

5. 住宅

对住宅建筑的规划设计应综合考虑用地条件、选型、朝向、间距、绿地、层数与密度、布置方式、群体组合、空间环境和不同使用者的需要等因素确定。

住宅间距，应以满足日照为基础，针对我国（I~VII）七类建筑气候区，分为大城市及中小城市，提出了住宅不同日照标准规定。老年居住建筑不应低于冬至日日照2h的标准。在原有建筑外增加任何设施不应使相邻住宅原有日照标准降低。对旧区改造可酌情降低，但不宜低于大寒日日照1h的标准。住宅侧面间距、条式住宅、多层之间不宜小于6m，高层与各种层数住宅之间不宜小于13m。

住宅层数，应根据城市规划要求和综合经济效益，确定经济的住宅层数与合理的层数

结构，无电梯住宅不应超过6层。本规范还规定了我国不同建筑气候区，不同住宅层数的住宅建筑净密度和住宅面积净密度的最大值控制指标（第5.0.1、5.0.2、5.0.5、5.0.6条）。

6. 公共服务设施

本规范规定了不同人口规模的不同级别的居住区公共服务设施配置的千人指标和各分类指标。居住区公共服务设施应包括：教育、医疗卫生、文化体育、商业服务、金融邮电、市政公用、行政管理和其他八类；凡国家确定的一、二类人防重点城市均应按规定配建防空地下室，并将居住区使用部分面积，按其使用性质纳入配套公共服务设施。

当规划用地内的居住人口规模介于组团和小区之间或小区和居住区之间时，除配建下一级应配建的项目外，还应根据所增人数及规划用地周围的设施条件，增配高一级的有关项目及增加有关指标；旧区改造和城市边缘的居住区，其配建项目与千人总指标可酌情增减（第6.0.1~6.0.3条）。

7. 绿地

居住区内绿地，应包括公共绿地、宅旁绿地、配套公建所属绿地和道路绿地等，其中包括了满足当地植树覆土要求、方便居民出入的地下或半地下建筑的屋顶绿地。绿地率：新区建设不应低于30%，旧区改建不宜低于25%；应根据居住区不同的规划布局形式，设置相应的中心公共绿地；居住区内公共绿地的总指标，应根据居住人口规模分别达到：组团不少于 $0.5\text{m}^2/\text{人}$ ，小区（含组团）不少于 $1\text{m}^2/\text{人}$ ，居住区（含小区与组团）不少于 $1.5\text{m}^2/\text{人}$ ；旧区改造可酌情降低，但不得低于相应指标的70%（第7.0.1、7.0.2、7.0.4、7.0.5条）。

8. 道路

居住区内道路可分为：居住区道路、小区路、组团路和宅间小路四级，其道路宽度应符合下列规定：居住区道路红线宽度不宜小于20m；小区路路面宽6~9m，建筑控制线之间的宽度，需敷设供热管线的不宜小于14m，无供热管线的不宜小于10m；组团路路面宽3~5m，建筑控制线之间的宽度，需敷设供热管线的不宜小于10m，无供热管线的不宜小于8m；宅间小路路面宽不宜小于2.5m。

小区内主要道路至少应有两个出入口；居住区内主要道路至少应有两个方向与外围道路相连；机动车对外出入口间距不应小于150m。沿街建筑物长度超过150m时，应设不小于 $4\text{m} \times 4\text{m}$ 的消防车通道。人行出口间距不宜超过80m（第8.0.2、8.0.5条）。

9. 竖向、管线综合与技术经济指标

居住区的竖向规划，应包括地形地貌的利用、确定道路控制高程和地面排水规划等内容。

居住区内应设置给水、污水、雨水和电力管线。在采用集中供热居住区内还应增设供热管线。同时，还应考虑燃气、通讯、电视共用天线、闭路电视、智能化等管线的设置或预留埋设位置。

居住区规划应有综合技术经济分析，其综合经济指标项目应包括必要指标和可选用指标两类（第9.0.1、10.0.1、11.0.1条）。

10. 实际作用

《城市居住区规划设计规范》，在20年的实践中，不仅适用于城市居住区的规划设

计，对合理用地、节约用地，保证城市建设健康发展起到了重要的指导作用，而且成为居民保护自身良好居住环境的重要技术依据，并且常被司法机关作为裁定有关案件的依据之一。

三、《城市道路交通规划设计规范》(GB 50220—95)

1. 出台背景

为了科学、合理地进行城市道路交通规划设计，优化城市用地布局，提高城市的运转效能，提供安全、高效、经济、舒适和低公害的交通条件，1995年1月建设部组织编制并发布了《城市道路交通规划设计规范》，于1995年9月1日起施行。

近年来，城市交通发展很快，多元化的各类交通规划内容不断发生变化，1995年的《城市道路交通规划设计规范》已经显得不敷应用，亟待对此规范进行修订。

2. 适用范围

本规范适用于全国各类城市的城市道路交通规划设计。

3. 规划设计基本要求

城市道路交通规划应以市区内的交通规划为主，处理好市际交通与市内交通的衔接、市域范围内的城镇与中心城市的交通联系。城市道路交通规划必须以城市总体规划为基础，满足土地使用对交通运输的需求，发挥城市道路交通对土地开发强度的促进和制约作用。

城市道路交通发展战略规划，应包括城市道路交通发展战略规划和城市道路交通综合网路规划两个组成部分。其中城市道路交通发展战略规划应包括：确定城市交通发展目标和水平，交通方式和交通结构，城市道路交通综合网路布局，城市对外交通和市内的客货运设施的选址和用地规模；提出实施规划过程中需要的技术经济对策，有关交通发展政策和交通需求管理政策的建议。城市道路交通综合网路规划应包括：确定城市公共交通系统，各种交通衔接方式，大型公共换乘枢纽和公共交通场站设施的分布和用地范围；确定各级城市道路红线宽度、横断面形式、主要交叉口的形式和用地范围，以及广场、公共停车场、桥梁、渡口的位置和用地范围；平衡各种交通方式的运输能力和运量；对网络规划方案做技术经济评估，提出分期建设与交通建设项目排序的建议。

城市客运交通应按照市场经济的规律，优先发展公共交通，组成公共交通、个体交通又是互补的多种方式客运网络，减少市民出行时耗。城市货运交通宜向社会化、专业化、集装化的联合运输方式发展（第1.0.3~1.0.9条）。

4. 城市公共交通

城市公共交通规划，应根据城市发展规模、用地布局和道路网规划，在客流预测的基础上，确定公共交通方式、车辆数、线路网、换乘枢纽和场站设施用地等，并应使公共交通的客运内力满足高峰客流的需求。大、中城市应优先发展公共交通，逐步取代远距离出行的自行车；小城市应完善市区至郊区的公共交通线路网。城市公共汽车和电车的规划拥有量，大城市应每800~1000人一辆标准车，中、小城市应每1200~1500人一辆标准车。人口特大规模的城市，应控制预留设置快速轨道交通的用地。

在市中心区规划的公共交通路网的密度，应达到3~4km/km²；在城市边缘地区应达到2~2.5km/km²。市区公共汽车与电车主要线路的长度宜为8~12km；快速轨道交通的

线路长度不宜大于40min的行程。公共交通停车场、车辆保养场、整流站、公共交通车辆调度中心等的场站设施应与公共交通发展规模相匹配，用地有保证（第3.1.1、3.1.2、3.1.4、3.1.6、3.2.2、3.2.5、3.4.1条）。

5. 自行车交通

自行车最远的出行距离，在大、中城市应按6km计算，小城市应按10km计算。自行车道路网规划应由单独设置的自行车专用路、城市干路两侧的自行车道、城市支路和居住区内的道路共同组成一个能保证自行车连续交通的网络。大、中城市干路网规划设计时应使自行车与机动车分道行驶（第4.1.2、4.2.1、4.2.2条）。

6. 步行交通

城市人行道、人行天桥、人行地道、商业步行街、城市滨河步行道或林荫道的规划应与居住区的步行系统，与城市中车站、码头集散广场、城市游憩集会广场等的步行系统紧密结合，构成一个完整的步行系统。步行交通设施应符合无障碍交通的要求（第5.1.2、5.1.3条）。

7. 城市货运交通

城市货运交通应包括过境货运交通、出入市货运交通与市内货运交通三个部分。货运车辆场站的规模与布局宜采用大、中、小相结合的原则。大城市宜采用分散布点；中小城市宜采用集中布点。场站选址应靠近主要货源点，并与货物流通中心相结合。货运道路应能满足城市货运交通的要求，以及特殊运输、救灾和环境保护的要求，并与货物流向相结合（第6.1.2、6.1.3、6.4.1条）。

8. 城市道路系统与道路交通设施

城市道路系统应满足客、货车流和人流的安全与畅通；反映城市风貌、城市历史和文化传统；为地上地下工程管线和其他市政公用设施提供空间；满足城市救灾避难和日照通风的要求。

城市道路应分为快速路、主干路、次干路和支路四类。城市道路用地面积应占城市建设用地面积的8%~15%，对规划人口200万以上的大城市宜为15%~20%。城市道路网规划应适应城市用地扩展，并有利于向机动化和快速交通的方向发展。城市主要出入口每个方向应有两条对外放射的道路。

当旧城道路网改造时，在满足道路交通的情况下，应兼顾旧城的历史文化、地方特色和原有道路网形成的历史；对有历史文化价值的街道应适当加以保护。城市道路交叉口，应根据相交道路的等级，分向流量等情况，确定交叉口的形式及其用地范围。道路交叉口的通行能力应与路段的通行能力相协调，平面交叉口的进出口应设展宽段。

全市车站、码头的交通集散广场用地总面积可按规划城市人口每人 $0.07\sim0.10m^2$ 计算。车站、码头前的交通集散广场的规模由聚集人流量决定，集散广场的人流密度宜为 $1.0\sim1.4\text{人}/m^2$ 。

城市公共停车场应分为外来机动车公共停车场、市内机动车公共停车场和自行车公共停车场三类，其用地总面积可按规划城市人口每人 $0.8\sim1.0m^2$ 计算。城市公共加油站应大、中、小相结合，其服务半径宜为 $0.9\sim1.2\text{km}$ （第7.1.1、7.1.3、7.1.4、7.2.1、7.2.5、7.2.9、7.4.1、7.4.3、7.4.4、7.5.1、7.5.2、8.1.1、8.2.1、8.2.2条）。

四、《城市道路绿化规划与设计规范》(CJJ 75—97)

1. 出台背景

为了发挥道路绿化在改善城市生态环境和丰富城市景观中的作用，避免绿化影响交通安全，保证绿化植物的生存环境，使道路绿化规划设计规范化、提高道路绿化规划设计水平，1997年10月建设部发布了《城市道路绿化规划与设计规范》，于1998年5月1日起施行。

2. 适用范围

本规范适用于城市的主干路、次干路、支路、广场和社会停车场的绿地规划与设计。

3. 基本原则

道路绿化应以乔木为主，乔木、灌木、地被植物相结合，不得裸露土壤。

道路绿化应符合车行视线和行车净空要求。

绿化树木与市政公用设施的相互位置应统筹安排，并应保证树木有必要的立地条件与生长空间。

修建道路时，宜保留有价值的原有树木，对古树名木应予以保护。

道路绿地应根据需要配备灌溉设施；道路绿地的坡向、坡度应符合排水要求，并与城市排水系统结合，防止绿地内积水和水土流失（第1.0.3条）。

4. 道路绿化规划

在规划道路红线宽度时，应同时确定道路绿地率。

园林景观路绿地率不得小于40%；

红线宽度大于50m的道路绿地率不得小于30%；

红线宽度在40~50m的道路绿地率不得小于25%；

红线宽度小于40m的道路绿地率不得小于20%（第3.1.1、3.1.2条）。

5. 绿地布局与景观规划

种植乔木的分车绿带宽度不得小于1.5m；主干路上的分车绿带不宜小于2.5m；行道树绿带宽度不得小于1.5m（第3.2.1条）。

主、次干路中间分车绿带和交通岛绿地不得布置成开放式绿地（第3.2.1.2款）。

在绿地系统规划中，应确定园林景观路与主干路的绿化景观特色。园林景观路应配置价值高、有地方特色的植物，并与街景结合；主干路应体现城市道路绿化景观风貌；同一路段上的各类绿带，在植物配置上应相互配合，并应协调空间层次、树形组合、色彩搭配和季相变化的关系（第3.2.2.1、3.2.2.3款）。

6. 道路绿带设计

中间分车绿带应阻挡相向行驶车辆的眩光，在距相邻机动车道路面高度0.6m至1.5m之间的范围内，配置植物的树冠应常年枝叶茂密，其株距不得大于冠幅的5倍（第4.1.2条）。

行道树定植株距，应以其树种壮年期树冠为准，最小种植株距应为4m。行道树树干中心至路缘石外侧最小距离宜为0.75m（第4.2.2条）。

7. 交通岛、广场和停车场绿地设计

交通岛周边的植物配置宜增强导向作用，在行车视距范围内应采用通透式配置（第

5.1.1 条)。

公共活动广场周边宜种植高大乔木、集中成片绿地不应小于广场总面积的 25%，并宜设计成开放式绿地。车站、码头、机场的集散广场绿化应选择具有地方特色的树种。集中成片绿地不应小于广场总面积的 10% (第 5.2.2、5.2.3 条)。

停车场种植的庇荫乔木可选择行道树，其树木枝下高度应符合停车位净高度的规定：小型汽车为 2.5m；中型汽车为 3.5m；载货汽车为 4.5m (第 5.3.2 条)。

8. 道路绿化与有关设施

道路绿化与架空电力线路、地理各类管线及其他设施的最小垂直和水平距离应符合本规范的相关规定 (第 6.1.1 ~ 6.3.1 条)。

五、《城市工程管线综合规划规范》(GB 50289—98)

1. 出台背景

为了合理利用城市用地，统筹安排工程管线在城市的地上和地下空间位置，协调工程管线之间及城市工程管线与其他各项工程之间的关系，并为工程管线规划设计和规划管理提供依据，1998 年 12 月建设部组织编制并发布了《城市工程管线综合规划规范》，于 1999 年 5 月 1 日起施行。

城市工程管线综合规划，是统筹安排城市建设地区各类工程管线的空间位置，综合协调工程管线之间以及与城市其他各项工程之间的矛盾所进行的规划设计。按照规范搞好城市工程管线综合规划具有至关重要的意义和作用。

2. 适用范围

适用于城市总体规划 (含分区规划)，详细规划阶段的工程管线综合规划。

3. 管线综合规划基本要求

城市工程管线综合规划应重视近期建设规划，并应考虑远景发展的需要；应结合城市的发展合理布置，充分利用城市地上、地下空间；应与城市道路交通、城市居住区等各项专业规划相协调。

城市工程管线综合规划主要内容包括：确定城市工程管线在地下敷设时的排列顺序和工程管线间的最小水平净距、最小垂直净距；确定城市工程管线在地下敷设时的最小覆土深度；确定城市工程管线在架空敷设时管线及杆线的平面位置及周围建（构）筑物、道路、相邻工程管线间的最小水平净距和最小垂直净距 (第 1.0.3 ~ 1.0.6 条)。

4. 地下敷设

城市工程管线应结合城市道路网规划，宜采用地下敷设。其平面位置和竖向位置均应采用城市统一的坐标系统和高程系统。工程管线的布置应与城市现状及规划的地下铁道、地下通道、人防工程等地下隐蔽性工程协调配合。

当工程管线竖向位置发生矛盾时，其处理原则是：压力管线让重力自流管线；可弯曲管线让不易弯曲管线；分支管线让主干管线；小管径管线让大管径管线。

直埋敷设的给水、排水、燃气等工程管线在严寒或者寒冷地区应根据土壤冰冻深度确定其覆土深度；热力、电信、电力电缆等工程管线以及严寒或寒冷以外的地区的工程管线，应根据土壤性质和地面承受荷载的大小确定管线的覆土深度；河底（渠底）敷设的工程管线应选择在稳定河段，埋设深度应按不妨碍河道的整治和管线安全的原则确定。

沿城市道路、铁路、公路敷设的工程管线应与线路平行。工程管线在道路下面的规划位置宜相对固定。从道路红线向道路中心线方向平行布置的次序，应根据工程管线的性质、埋设深度等确定，布置次序宜为：电力电缆、电信电缆、燃气配气、给水配水、热力干线、燃气输气、给水输水、雨水排水、污水排水。道路红线宽度超过30m的城市干道宜两侧布置给水配水和燃气配气管线；道路红线宽度超过50m的城市干道应在道路两侧布置排水管线。

各种工程管线不应在垂直面上重叠敷设。当工程管线交叉敷设时，自地面向下的排列顺序宜为：电力管线、热力管线、燃气管线、给水管线、雨水排水管线、污水排水管线，其交叉时的最小垂直净距，不同管线间分别有不同的控制要求（第2.1.1~2.1.4、2.2.1、2.2.3、2.2.5~2.2.8、2.2.11条）。

5. 综合管线沟

本规范规定在配合新建地下铁道、立体交叉等工程地段、广场或主要道路的交叉处等不宜开挖的路段、道路与铁路或河流的交叉处、道路宽度难以满足直埋敷设多种管线的路段等宜采用综合管沟集中敷设。工程管线干线综合管沟的敷设，应设置在机动车道下面；综合管沟内相互无干扰的工程管线可设置在管沟的同一个小室；综合管沟内宜敷设电信电缆管线、低压配电电缆管线、给水管线、热力管线、污水雨水排水管线（排水管线应布置在综合管沟的底部）（第2.3.1~2.3.3条）。

6. 架空敷设

架空敷设的城市工程管线应与工程管线通过地段的城市详细规划相结合，其位置应根据规划道路的横断面确定，应符合城市景观要求，并应保障交通畅通、居民的安全及工程管线的正常运行；同一性质的工程管线宜合杆架设；除可燃、易燃工程管线外，其他工程管线跨越河流时，宜采用管道桥或利用交通桥梁进行架设。本规范还规定了各类架空管线与建（构）筑物等的最小水平净距的规定及其相互交叉时的最小垂直净距的规定（第3.0.1、3.0.2、3.0.5、3.0.7~3.0.9条）。

六、《城市给水工程规划规范》(GB 50282—98)

1. 出台背景

为了在城市给水工程规划中贯彻执行《城市规划法》、《水法》、《环境保护法》，提高城市给水工程规划编制质量，1988年8月建设部组织编制并发布《城市给水工程规划规范》，已于1999年2月1日起施行。

2. 适用范围

本规范适用于城市总体规划的给水工程规划。

3. 规划基本要求

城市给水工程规划的主要内容，应包括：预测城市用水量，并进行水资源与城市用水量之间的供需平衡分析；选择城市给水水源提出相应的给水系统布局框架；确定给水枢纽工程的位置和用地；提出水资源保护以及开源节流的要求和措施。

城市给水工程规划期限应与城市总体规划期限一致。在规划水源地、地表水厂或地下水水厂、加压泵站等工程设施用地时，应节约用地，保护耕地。城市给水工程规划应与城市排水工程规划相协调（第1.0.3、1.0.6、1.0.7条）。

4. 城市水资源及城市用水量

城市水资源和城市用水量之间保持平衡，以确保城市可持续发展。在几个城市共享同一水源或水源在城市规划区以外时，应进行市域区域、流域范围的水资源供需平衡分析。

城市用水量由两部分组成，一为规划期由城市给水工程统一供给的居民生活用水、工业用水、公共设施用水及其他用水量的总和；二为城市给水统一供给以外的工业和公共设施自备水源供给的用水、河湖环境用水和航道用水、农业灌溉和养殖及畜牧业用水、农村居民和乡镇企业用水等用水水量的总和（第2.1.2、2.2.1条）。

5. 给水范围和规模、水源、水厂

城市给水工程规划范围应和城市总体规划范围一致。给水规模应根据城市给水工程统一供给的城市最高日用水量确定。

选择城市给水水源，应以水资源勘察或分析研究报告和区域、流域水资源规划及城市供水水源开发利用规划为依据，并应满足规划区城市用水量和水质等方面的要求。水资源不足的城市宜以城市污水再生处理后用作工业用水、生活杂用水及河湖环境用水、农业灌溉用水等，其水质应符合相应标准的规定。水源地应设有水量、水质有保证和易于实施水源环境保护的地段。

城市给水系统应满足城市的水量、水质、水压及城市消防、安全给水的要求，并应按城市地形、规划布局、技术经济等因素经济综合评价后确定。市区的配水管网应布置成环状。

地表水水厂的位置应根据给水系统的布局确定，宜选择在交通便捷以及供电安全可靠和水厂生产废水处置方便的地方。城市应采用管道或暗渠输送原水。当采用明渠时，应采用保护水质和防止水量流失的措施（第3.0.1、3.0.3、5.0.1、5.0.6、6.1.1、6.2.3、7.0.1、8.0.1、9.0.1条）。

七、《城市排水工程规划规范》(GB 50318—2000)

1. 出台背景

为了在城市排水工程规划中贯彻执行国家有关法规和技术经济政策，提高城市排水工程规划的编制质量，2000年12月，建设部发布了《城市排水工程规划规范》，自2001年6月1日起施行。

2. 适用范围

本规范适用于城市总体规划的排水工程规划。

3. 主要内容

城市排水工程规划的主要内容应包括：划定城市排水范围、预测城市排水量、确定排水体制、进行排水系统布局；原则确定处理后污水污泥出路和处理程度；确定排水枢纽工程的位置、建设规模和用地（第1.0.4条）。

排水范围。当城市污水处理厂或污水排出口设在城市规划区范围以外时，应将污水处理厂或污水排出口及其连接的排水管渠纳入城市排水工程规划规范（第2.1.2条）。

排水体制。城市排水体制应分为分流制与合流制两种基本类型。

新建城市、扩建新区、新开发区或旧城改造地区的排水系统应采用分流制。合流制排水体制应适用于条件特殊的城市，且应采用截流式合流制（第2.2.1、2.2.3、2.2.4条）。

污水量。城市污水量应由城市给水工程统一供水的用户和自备水源供水的用户排出的城市综合生活污水量和工业废水量组成。

城市污水量宜根据城市综合用水量（平均日）乘以城市污水排放系数确定，该系数一般为0.7~0.8（第3.1.1、3.1.2条、表3.1.6）。

雨水量按下式计算确定：

$$Q = q \cdot \psi \cdot F$$

式中 Q ——雨水量（L/s）；

q ——暴雨强度 [L/(s·ha)]；

ψ ——径流系数；

F ——汇水面积（ha）。

径流系数（ ψ ）在城市建筑密集区（城市中心区）为0.6~0.85，城市建筑较密集区（一般规划区）为0.45~0.6。

城市雨水规划重现区，应根据城市性质、重要性以及汇水地区类型、地形特点和气候条件等因素确定。重要干道、重要地区或短期积水能引起严重后果的地区，重现期宜采用3~5年，其他地区宜采用1~3年（第3.2.2、3.2.4、3.2.5条）。

排水规模。城市污水工程规模和污水处理厂规模应根据平均日污水量确定。城市雨水工程规模应根据城市雨水汇水面积和暴雨强度确定（第3.4.1、3.4.2条）。

污水系统应根据城市规划布局，结合竖向规划和道路布局、坡向以及城市污水受纳体和污水处理厂位置进行流域划分和系统布局。

雨水系统应根据城市规划布局、地形，结合竖向规划和城市废水受纳体位置，按照就近分散、自流排放的原则进行流域划分和系统布局（第4.2.2、4.2.3条）。

排水系统的安全性应注意：污水处理厂和排水泵站供电应采用二级负荷；雨水管道、合流管道出水口受水体水位顶托时，应根据地区重要性和积水所造成的后果，设置潮门、闸门或排水泵站等设施；污水管渠系统应设置事故出口（第4.3.2~4.3.4条）。

排水管的设置应注意：排水管道应以重力流为主，宜顺坡敷设；排水干管应布置在排水区域内地势较低或便于雨水、污水汇集的地带；排水管渠断面尺寸应根据规划期排水规划的最大秒流量，并考虑城市远景发展的需要确定（第5.0.1、5.0.2、5.0.7条）。

污水处理。城市污水处理一般应到达二级生化处理标准（第7.2.3条）。

城市污水处理厂的选址宜符合下列要求：在城市水系的下游并应符合供水水源防护要求；在城市夏季最小频率风向的上风侧；与城市规划居住、公共设施保持一定的卫生防护距离；靠近污水、污泥的排放和利用地段；应有方便的交通、运输和水电条件（第7.3.1条）。

八、《城市电力规划规范》(GB 50293—1999)

1. 出台背景

为了使城市电力规划编制工作更好地贯彻执行国家城市规划、电力能源的有关法规和方针政策，提高城市电力规划的科学性、经济性和合理性，确保规划编制质量，1999年6月建设部组织编制并发布了《城市电力规划规范》，于1999年10月1日起施行。

2. 适用范围

本规范适用于设市城市的城市电力规划编制工作。

3. 规划基本要求

编制城市电力规划应根据所在城市的性质、规模、国民经济和社会发展、地区动力资源的分布、能源结构和电力供应现状等条件，按照社会主义市场经济的规律和城市可持续发展的方针，因地制宜，其编制内容应符合《城市规划编制办法》的有关规定。

布置、预留城市规划区内发电厂、变电所、开关站和电力线路等电力设施的地上、地下空间位置和用地时，应贯彻合理用地、节约用地的原则。

编制城市电力规划应符合城市规划和地区电力系统规划总体要求，其编制阶段和期限的划分，应与城市规划相一致。在其编制过程中，应与道路交通规划、绿地规划以及城市供水、排水、供热、燃气、邮电通信等市政公用工程规划相协调（第 4.0.5、3.1.1、3.1.3 条）。

4. 城市用电负荷

城市用电负荷可分为第一产业用电、第二产业用电、第三产业用电和城乡居民生活用电等四类。规范还规定了城市建设用电负荷的分类；城市建筑用电负荷的分类；城市民用负荷预测的内容、方法及相应的指标等。

5. 城市供电电源、电网和供电设施

城市供电电源可分为城市发电厂和接受市域外电力系统电能的电源变电所两类。条件许可的大城市，宜规划一定容量的主要发电厂，布置城市发电厂应满足发电对地形、地貌、水文地质、气象、防洪、抗震、可靠水源等建厂条件的要求和有方便的交通运输条件，发电厂的厂址宜选用城市非耕地或安排在城市规划规定的三类工业用地内。

城市电网应简化电压等级、减少变压层次，优化网络结构；其电压等级应符合国家电压标准的下列规定：500、330、220、110、66、35、10kV 和 380、220V。城市电网规划应贯彻分层、分区原则，各分层、分区应有明确的供电范围，避免重叠、交错。

城市电网的规划建设改造，应按城市规划布局和道路综合管线的布置要求，统筹安排，合理预留城网中各级电压变电所、开关站、配电所、电力线路等供电设施的位置和用地。规划新建或改建的城市供电设施的建设标准、结构选型，应与城市现代化建设整体水平相适应。城市变电所规划选址应符合城市总体规划用地布局要求、靠近负荷中心、便于进出线、交通运输方便；在大、中城市的超高层公共建筑群区、中心商务区及繁华金融、商贸街区规划新建的变电所可与其他建筑混合建设，或建设地下变电所。城市电力线路分为架空线路和地下电缆线路两类。规范还规定了城市架空电力线路的路径选择和敷设城市地下电缆线路的各项具体规定（第 5.1.1、5.3.1、5.3.4、6.1.1、6.1.2、6.2.2、6.2.5、7.1.1、7.2.3、7.2.4、7.5.2、7.5.8 条）。

九、《城市环境卫生设施规划规范》(GB 50337—2003)

1. 出台背景

为了在城市环境卫生设施规划中贯彻执行国家城市规划、环境保护的有关法规和技术

政策，提高城市环境卫生设施规划编制质量，满足城市环境卫生设施建设的需要，落实城市环境卫生设施规划用地，保持与城市协调发展，2003年9月建设部组织编制并发布了《城市环境卫生设施规划规范》，于2003年12月1日起施行。

2. 适用范围

本规范适用于城市总体规划、分区规划、详细规划及城市环境卫生设施专项规划。市（区、县）域城镇体系规划及乡村、独立工矿区、风景名胜区及经济技术开发区的相应规划可参照本规范执行。

3. 基本要求

城市环境卫生设施的规划设置必须从整体上满足城市生活垃圾收集、运输、处理和处置等功能，贯彻生活垃圾处理无害化、减量化和资源化原则，实现生活垃圾的分类收集、分类运输、分类处理和分类处置。

重大环境卫生工程设施的规划设置宜做到区域共享、城乡共享，实现环境卫生重大基础设施的优化配置。

本规范分别对城市总体规划、分区规划、城市环境卫生设施专项规划、详细规划等规定了环境卫生设施的规划要求（第1.0.6、1.0.7条）。

城市环境卫生设施的设置应满足城市用地布局、环境保护、环境卫生和城市景观等要求。

4. 主要内容

(1) 环境卫生公共设施。包括公共厕所、生活垃圾收集点、废物箱、粪便污水前端处理设施等。环境卫生公共设施应方便社会公众使用，满足卫生环境和城市景观环境要求；其中生活垃圾收集点、废物箱的设置还应满足分类收集的要求。

(2) 环境卫生工程设施。包括生活垃圾转运站、水上环境卫生工程设施、粪便处理厂、生活垃圾卫生填埋场、生活垃圾焚烧厂等。环境卫生工程设施的选址应满足城市环境保护和城市景观要求，并应减少其运行时产生的废气、废水、废渣等污染物对城市的影响。生活垃圾处理、处置设施及二次转运站宜位于城市建成区夏季最小频率风向的上风侧及城市水泵的下游，并符合城市建设环境影响评价的要求。

(3) 其他环境卫生设施。包括车辆清洗站、环境卫生车辆停车场、环境卫生车辆通道、洒水车供水站等。

5. 附录

附录包括生活垃圾日排出量及垃圾容器设置数量计算，生活垃圾转运量计算，垃圾、粪便码头岸线计算的计算公式、计算方法和计算要求等。

十、《风景名胜区规划规范》(GB 50298—1999)

1. 出台背景

为了适应风景名胜区保护、利用、管理、发展的需要，优化风景区用地布局，充分发挥风景的功能和作用，提高风景区的规划设计水平和规范化程度，1999年11月建设部发布了《风景名胜区规划规范》，自2000年1月1日起实施。

2. 适用范围

本规范适用于国务院和地方政府审定公布的各类风景区的规划。

3. 定义与类型

风景名胜区规划是保护培育、开发利用和经营管理风景区，并发挥其多种功能作用的统筹部署和具体安排。经相应的人民政府审查批准后的风景区规划，具有法律权威，必须严格执行（第2.0.2条）。

风景名胜区按用地规模可分为小型风景区（ 20km^2 以下）、中型风景区（ $21\sim100\text{km}^2$ ）、大型风景区（ $101\sim500\text{km}^2$ ）、特大型风景区（ 500km^2 以上）。

4. 规划阶段

风景区名胜规划应分为总体规划、详细规划两个阶段进行（第1.0.3条）。

5. 主要内容

现状分析。现状分析结果，必须明确提出风景区发展的优势与动力、矛盾与制约因素、规划对策与规划重点等三方面内容（第3.1.5条）。

风景资源评价。应包括景源调查、景源筛选与分类、景源评分与分级、评价结论四部分。

在风景区的总体、分区、详细规划中，应对景点或景物作出等级评价，按标准分为特级、一级、二级、三级、四级。特级景源应具有珍贵、独特、世界遗产价值和意义，有世界奇迹般的吸引力（第3.2.1、3.2.6、3.2.8条）。

规划范围。确定风景区规划范围及其外围保护地带，应依据以下原则：景源特征及其生态环境的完整性；历史文化与社会的连续性；地域单元的相对独立性；保护、利用、管理的必要性与可行性（第3.3.1条）。

分区、结构与布局。风景区应根据规划对象的属性、特征及其功能在环境进行合理区划。凡含有一个乡或镇以上的风景区，或其人口密度超过 $11\text{人}/\text{km}^2$ 时，应进行风景区的职能结构分析与规划（第3.4.1、3.4.4条）。

容量、人口。风景区总人口容量应包括外来游人、服务职工、当地居民三类人口容量。

风景区游人容量应随规划限期的不同而有变化。对一定规划范围的游人容量，应综合分析并满足该地区的生态允许标准、游览心理标准、功能技术标准等因素而确定。游人容量应由一次性游人容量、日游人容量、年游人容量三个层次表示。游人容量计算结果应与当地的淡水供水、用地、相关设施及环境质量等条件进行校核与综合平衡，以确定合理的游人容量。

当规划地区的居住人口密度超过 $100\text{人}/\text{km}^2$ 时，必须测定用地的居民容量（第3.5.1、3.5.2条）。

生态原则。应符合以下规定：制止对自然环境的人为消极作用，控制和降低人为负荷；应分析游览时间、空间范围、游人容量、项目内容、开发强度等因素，并提出限制规定或控制性指标；保持和维护原有生物种群、结构及其功能特征，保护典型而有示范性的自然综合体；提高自然环境的复苏能力，提高氧、水、生物量的再生能力与速度，提高其生态系统或自然环境对人负荷的稳定性或承载力（第3.5.5条）。

6. 专项规划

包括保护培育规划、风景游赏规划、典型景观规划、游览设施规划、基础工程规划、居民社会调控规划、经济发展引导规划、土地利用协调规划、分期发展规划等。

十一、《历史文化名城保护规划规范》(GB 50357—2005)

1. 出台背景

为了确保我国历史文化遗产得到切实的保护，使历史文化遗产的保护规划及其实施管理工作科学、合理、有效进行，2005年7月，建设部发布了《历史文化名城保护规划规范》，自2005年10月1日起施行。

2. 适用范围

本规范适用于历史文化名城、历史文化街区和文物保护单位的保护规划。非历史文化名城的历史城区、历史地段、文物古迹的保护规划以及历史文化村、镇的保护规划可依照本规范执行。

3. 基本原则

保护规划必须遵循保护历史真实载体的原则；保护历史环境的原则；合理利用、永续利用的原则。

保护规划应全面和深入调查历史文化遗产的历史及现状，分析研究文化内涵、价值和特色，确定保护的总体目标和原则。

保护规划应在有效保护历史文化遗产的基础上，改善城市环境，适应现代生活的物质和精神需求，促进经济、社会协调发展。

4. 主要内容

历史文化名城保护包括历史文化名城、历史文化街区、文物保护单位的保护等三部分内容，建立三个层次的保护体系。

(1) 历史文化名城。历史文化名城保护的内容包括：历史文化名城的格局与风貌；与历史文化产地相关的自然地貌、水系、风景名胜、古树名木；反映历史风貌的建筑群、街区、村镇；各级文物保护单位；民俗精华、传统工艺、传统文化等。

历史文化名城保护规划应确定保护目标和保护原则，确定名城保护内容和保护重点，提出名城保护措施。历史文化名城保护规划应划定历史地段、历史建筑群、文物古迹和地下文物埋藏区的保护界线，并提出相应的规划控制和建设的要求。

本规范对保护界线的划定、建筑高度控制、道路交通、市政工程、防灾和环境保护等作了具体规定(第3.2~3.6节)。

(2) 历史文化街区。历史文化街区应具备的条件是：有比较完整的历史风貌；构成历史风貌的历史建筑和历史环境要素基本上是历史存留的原物；历史文化街区用地面积不小于 1km^2 ；历史文化街区内的文物古迹和历史建筑的用地面积宜达到保护区总用地的60%以上。

历史文化街区保护规划应确定保护的目标和原则，严格保护该街区历史风貌，维持保护区的整体空间尺度，对保护区内的街巷和外围景观提出具体的保护要求。

本规范对保护界限的划定、保护与整治、道路交通、市政工程、防灾和环境保护等作了具体规定(第4.2~4.6节)。

(3) 文物保护单位。文物保护单位应按照《文物保护法》的规定进行保护。保护建筑应划定保护范围和建设控制地带的具体界线，也可根据实际需要划定环境协调的界线，并按被保护的文物保护单位的保护要求提出规划措施。

十二、《城市用地竖向规划规范》(CJJ 83—99)

1. 出台背景

为了规范城市用地竖向规划基本技术要求，提高城市规划质量和规划管理水平，1999年4月，建设部发布了《城市用地竖向规划规范》，自1999年10月1日起施行。

2. 适用范围

本规范适用于各类城市的用地竖向规划。

3. 主要内容

城市用地竖向规划应根据城市规划各阶级的要求，其内容主要包括：

制定利用与改造地形的方案；

确定城市用地坡度、控制点高程、规划地面形式及场地高程；

合理组织城市用地的土石方工程和防护工程；

提出有利于保护和改善城市环境景观的规划要求。

4. 规划地面形式

根据城市用地的性质、功能、结合自然地形，规划地面形式可分为平坡式、台阶式和混合式。用地自然坡度小于5%时，宜规划为平坡式；用地自然坡度大于8%时，宜规划为台阶式（第4.0.1、4.0.2条）。

5. 城市用地选择及用地布局

城市中心区用地应选择地质及防洪排涝条件较好且相对平坦、完整的用地，自然坡度宜小于15%；居住用地宜小于30%；工业、仓储用地宜小于15%（第5.0.1条）。

挡土墙、护坡与建筑的最小间距应符合：居住区内的挡土墙与住宅建筑的间距应满足住宅日照和通风的要求；高度大于2m的挡土墙和护坡的上缘与建筑间水平距离不应小于3m，其下缘与建筑间的水平距离不应小于2m（第5.0.3条）。

6. 道路广场竖向规划

应与道路平面规划同时进行。机动车车行道最小纵坡为0.2%；主干路最大纵坡为5%；非机动车规划纵坡宜小于2.5%；机动车与非机动车混行道路，其纵坡应按非机动车车行道的纵坡取值。广场的最小坡度为0.3%，最大坡度平原地区为1%，丘陵和山区为3%（第7.0.2、7.0.4条）。

7. 地面排水

地面排水坡度不宜小于0.2%；小于0.2%时宜采用多坡向或特殊措施排水；地块的规划高程应比周边道路的最低路段高程高出0.2m以上；用地的规划高程应高于多年平均地下水位（第8.0.2条）。

8. 防护工程

台阶式用地的台阶之间应用护坡或挡土墙连接，相邻台地间高差大于1.5m时，应在挡土墙或坡比值大于0.5的护坡顶加设安全防护设施。

土质护坡的坡比值应小于或等于0.5；砌筑护坡的坡比值宜为0.5~0.1。

人口密度大、工程地质条件差、降雨量多的地区，不宜采用土质护坡。

挡土墙的高度宜为1.5~3.0m，超过6.0m时宜退台处理，退台宽度不应小于1.0m；在条件许可时，挡土墙宜以1.5m左右高度退台。

十三、《城镇老年人设施规划规范》(GB 50437—2007)

1. 出台背景

为了适应我国人口结构老龄化，加强老年人设施的规划，为老年人提供安全、方便、舒适、卫生的生活环境，满足老年人日益增长的物质与精神文化需要，2007年10月建设部颁布了《城镇老年人设施规划规范》，自2008年6月1日起施行。

2. 适用范围

本规范适用于城镇老年人设施的新建、扩建或改建的规划。

3. 基本原则

老年人设施的规划，应符合城镇总体规划及其他相关规划的要求；符合“统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设”的原则；符合老年人生理和心理的要求，并综合考虑日照、通风、防寒、采光、防灾及管理等要求；符合社会效益、环境效益和经济效益相结合的原则。

4. 分级、规模和内容

老年人设施按服务范围和所在地区性质分为市（地区）级、居住区（镇）级、小区级等三级。

老年人设施项目（新建项目；旧城区新建、扩建或改建项目）的配建规模、要求及指标应分别符合表3.2.2-1和表3.2.2-2的规定和不低于表3.2.2-1和表3.2.2-2中相应指标70%的要求。

老年人设施中养老院、老年公寓与老年人护理院配置的总床位数量，应按1.5~3.0床位/百老人的指标进行计算。

5. 布局与选址

市（地区）级的老年护理院、养老院用地应独立设置。

居住区内的老年人设施宜靠近其他生活服务设施，统一布局，但应保持一定的独立性，避免干扰。

建制镇老年人设施布局宜与镇区公共中心集中设置，统一安排，并宜靠近医疗设施与公共绿地。

老年人设施的选址要求见第4.2.1~4.2.4条的规定。

6. 场地规划

本规范对老年人设施的场地规划中的建筑布置、场地与道路、场地绿化、室外活动场地等作了具体的规定（第5.1~5.4节）。

第六章 城乡规划相关法律、法规

城乡规划管理涉及政治、经济、文化和社会生活等广泛领域，如城市用地布局、建设用地规划管理、建设工程规划管理等，应与土地、环境、房地产、建设工程管理相衔接；自然与历史文化遗产保护的规划管理又涉及文物保护、环境保护和森林保护、水保护等有关规定。城乡规划管理属于行政管理范畴，还应遵守我国行政管理法律、法规的普遍规定。与城乡规划相关的法律和行政法规包括：《立法法》、《行政许可法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《土地管理法》、《文物保护法》、《房地产管理法》、《环境保护法》、《环境影响评价法》、《建筑法》、《物权法》、《消防法》、《防震减灾法》、《公路法》、《军事设施保护法》、《人民防空法》、《广告法》、《保守国家秘密法》、《城市绿化条例》、《文物保护法实施条例》、《基本农田保护条例》，以及《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《测绘法》、《水法》、《森林法》、《城市道路管理条例》、《基本农田保护条例》、《公共文化体育设施条例》、《绿化条例》、《自然保护区条例》和《文物保护法实施条例》等。

第一节 相关法律

一、《行政许可法》

为了规范行政许可的设定和实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护公共利益和社会秩序，保障和监督行政机关有效实施行政管理，2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《中华人民共和国行政许可法》。该法自2004年7月1日起施行。

1. 行政许可设定和实施

第二条 [行政许可定义]

本法所称行政许可，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。

第三条 [行政许可法适用范围]

行政许可的设定和实施，适用本法。有关行政机关对其他机关或者对其直接管理的事业单位的人事、财务、外事等事项的审批，不适用本法。

第五条、第六条 [设定和实施行政许可的原则]

设定和实施行政许可，应当遵循公开、公平、公正的原则。有关行政许可的规定应当公布；未经公布的，不得作为实施行政许可的依据。行政许可的实施和结果，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外，应当公开。符合法定条件、标准的，申请人有依法取

得行政许可的平等权利，行政机关不得歧视。

实施行政许可，应当遵循便民的原则，提高办事效率，提供优质服务。

第七条 [被许可人享有的四项权利]

公民、法人或者其他组织对行政机关实施行政许可，享有陈述权、申辩权；有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼；其合法权益因行政机关违法实施行政许可受到损害的，有权依法要求赔偿。

第九条 [行政许可不得随意转让]

依法取得的行政许可，除法律、法规规定依照法定条件和程序可以转让的外，不得转让。

2. 行政许可的设定

第十二条 [设定行政许可事项]

下列于城乡规划有关事项可以设定行政许可：

- (1) 直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动，需要按照法定条件予以批准的事项；
- (2) 有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项；
- (3) 提供公众服务并且直接关系公共利益的职业、行业，需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项。

第十三条 [不设行政许可事项]

本法第十二条所列事项，通过下列方式能够予以规范的，可以不设行政许可：

- (1) 公民、法人或者其他组织能够自主决定的；
- (2) 市场竞争机制能够有效调节的；
- (3) 行业组织或者中介机构能够自律管理的；
- (4) 行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。

第十四条、第十五条、第十六条、第十七条 [设定行政许可权限]

本法第十二条所列事项，法律可以设定行政许可。尚未制定法律的，行政法规可以设定行政许可。必要时，国务院可以采用发布决定的方式设定行政许可。实施后，除临时性行政许可事项外，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律，或者自行制定行政法规。

本法第十二条所列事项，尚未制定法律、行政法规的，地方性法规可以设定行政许可；尚未制定法律、行政法规和地方性法规的，因行政管理的需要，确需立即实施行政许可的，省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可。临时性的行政许可实施满一年需要继续实施的，应当提请本级人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规。地方性法规和省、自治区、直辖市人民政府规章，不得设定应当由国家统一确定的公民、法人或者其他组织的资格、资质的行政许可；不得设定企业或者其他组织的设立登记及其前置性行政许可。其设定的行政许可，不得限制其他地区的个人或者企业到本地区从事生产经营和提供服务，不得限制其他地区的商品进入本地区市场。

行政法规可以在法律设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。

地方性法规可以在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定，不得增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件。

除本法第十四条、第十五条规定外，其他规范性文件一律不得设定行政许可。

3. 行政许可的实施

第二十二条 [行政许可实施条件] 行政许可由具有行政许可权的行政机关在其法定职权范围内实施。

第二十四条 [行政许可委托实施条件]

行政机关在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托其他行政机关实施行政许可。委托机关应当将受委托行政机关和受委托实施行政许可的内容予以公告。委托行政机关对受委托行政机关实施行政许可的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。受委托行政机关在委托范围内，以委托行政机关名义实施行政许可；不得再委托其他组织或者个人实施行政许可。

4. 行政许可的申请和受理

第二十六条 [行政许可受理原则]

行政许可需要行政机关内设的多个机构办理的，该行政机关应当确定一个机构统一受理行政许可申请，统一送达行政许可决定。行政许可依法由地方人民政府两个以上部门分别实施的，本级人民政府可以确定一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理，或者组织有关部门联合办理、集中办理。

第二十九条 [行政许可申请方式]

行政许可申请可以通过信函、电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件等方式提出。

第三十二条 [行政许可受理条件]

行政机关对申请人提出的行政许可申请，应当根据下列情况分别作出处理：

(1) 申请事项依法不需要取得行政许可的，应当即时告知申请人不受理；

(2) 申请事项依法不属于本行政机关职权范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知申请人向有关行政机关申请；

(3) 申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许申请人当场更正；

(4) 申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在 5 日内一次告知申请人需要补正的全部内容，逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理；

(5) 申请事项属于本行政机关职权范围，申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按照本行政机关的要求提交全部补正申请材料的，应当受理行政许可申请。行政机关受理或者不予受理行政许可申请，应当出具加盖本行政机关专用印章和注明日期的书面凭证。

5. 行政许可的审查与决定

第三十四条、第三十五条、第三十六条、第三十七条 [行政许可审查]

行政机关应当对申请人提交的申请材料进行审查。申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，行政机关能够当场作出决定的，应当当场作出书面的行政许可决定。根据法定

条件和程序，需要对申请材料的实质内容进行核实的，行政机关应当指派两名以上工作人员进行核查。

依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可，下级行政机关应当在法定期限内将初步审查意见和全部申请材料直接报送上级行政机关。上级行政机关不得要求申请人重复提供申请材料。

行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。

行政机关对行政许可申请进行审查后，除当场作出行政许可决定的外，应当在法定期限内按照规定程序作出行政许可决定。

第三十八条 [行政许可决定]

申请人的申请符合法定条件、标准的，行政机关应当依法作出准予行政许可的书面决定。行政机关依法作出不予行政许可的书面决定的，应当说明理由，并告知申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

第四十二条、第四十三条、第四十四条 [行政许可期限]

行政机关实施行政许可的期限以工作日计算，不含法定节假日。

除可以当场作出行政许可决定的外，行政机关应当自受理行政许可申请之日起 20 日内作出行政许可决定。20 日内不能作出决定的，经本行政机关负责人批准，可以延长 10 日，并应当将延长期限的理由告知申请人。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。依照本法第二十六条规定，行政许可采取统一办理或者联合办理、集中办理的，办理的时间不得超过 45 日；45 日内不能办结的，经本级人民政府负责人批准，可以延长 15 日，并应当将延长期限的理由告知申请人。

依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可，下级行政机关应当自其受理行政许可申请之日起 20 日内审查完毕。但是，法律、法规另有规定的，依照其规定。

行政机关作出准予行政许可的决定，应当自作出决定之日起 10 日内向申请人颁发、送达行政许可证件，或者加贴标签、加盖检验、检测、检疫印章。

6. 行政许可听证

第四十六条 [法律、法规、规章规定听证事项]

法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当向社会公告，并举行听证。

第四十七条 [涉及申请人、利害关系人听证事项]

行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起 5 日内提出听证申请的，行政机关应当在 20 日内组织听证。申请人、利害关系人不承担行政机关组织听证的费用。

第四十八条 [听证法定程序]

听证按照下列程序进行：

- (1) 行政机关应当于举行听证的 7 日前将举行听证的时间、地点通知申请人、利害

关系人，必要时予以公告；

- (2) 听证应当公开举行；
- (3) 行政机关应当指定审查该行政许可申请的工作人员以外的人员为听证主持人，申请人、利害关系人认为主持人与该行政许可事项有直接利害关系的，有权申请回避；
- (4) 举行听证时，审查该行政许可申请的工作人员应当提供审查意见的证据、理由，申请人、利害关系人可以提出证据，并进行申辩和质证；
- (5) 听证应当制作笔录，听证笔录应当交听证参加人确认无误后签字或者盖章。行政机关应当根据听证笔录，作出行政许可决定。

7. 行政许可变更与延续

第四十九条 [行政许可变更申请]

被许可人要求变更行政许可事项的，应当向作出行政许可决定的行政机关提出申请；符合法定条件、标准的，行政机关应当依法办理变更手续。

第五十条 [行政许可延续]

被许可人需要延续依法取得的行政许可的有效期的，应当在该行政许可有效期届满30日前向作出行政许可决定的行政机关提出申请。但是，法律、法规、规章另有规定的，依照其规定。行政机关应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。

8. 行政许可撤销与注销

第六十九条 [撤销行政许可的条件]

有下列情形之一的，作出行政许可决定的行政机关或者其上级行政机关，根据利害关系人的请求或者依据职权，可以撤销行政许可：

- (1) 行政机关工作人员滥用职权、玩忽职守作出准予行政许可决定的；
- (2) 超越法定职权作出准予行政许可决定的；
- (3) 违反法定程序作出准予行政许可决定的；
- (4) 对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予行政许可的；
- (5) 依法可以撤销行政许可的其他情形。被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的，应当予以撤销。依照前两款的规定撤销行政许可，可能对公共利益造成重大损害的，不予撤销。依照本条第一款的规定撤销行政许可，被许可人的合法权益受到损害的，行政机关应当依法给予赔偿。依照本条第二款的规定撤销行政许可的，被许可人基于行政许可取得的利益不受保护。

第七十条 [行政许可注销手续]

有下列情形之一的，行政机关应当依法办理有关行政许可的注销手续：

- (1) 行政许可有效期届满未延续的；
- (2) 赋予公民特定资格的行政许可，该公民死亡或者丧失行为能力的；
- (3) 法人或者其他组织依法终止的；
- (4) 行政许可依法被撤销、撤回，或者行政许可证件依法被吊销的；
- (5) 因不可抗力导致行政许可事项无法实施的；
- (6) 法律、法规规定的应当注销行政许可的其他情形。

9. 法律责任

第七十一条 [对行政许可撤销处理]

违反本法第十七条规定设定的行政许可，有关机关应当责令设定该行政许可的机关改正，或者依法予以撤销。

第七十二条 [行政机关及其工作人员的行政责任]

行政机关及其工作人员违反本法的规定，有下列情形之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分：

- (1) 对符合法定条件的行政许可申请不予受理的；
- (2) 不在办公场所公示依法应当公示的材料的；
- (3) 在受理、审查、决定行政许可过程中，未向申请人、利害关系人履行法定告知义务的；
- (4) 申请人提交的申请材料不齐全、不符合法定形式，不一次告知申请人必须补正的全部内容的；
- (5) 未依法说明不受理行政许可申请或者不予行政许可的理由的；
- (6) 依法应当举行听证而不举行听证的。

第七十三条、第七十四条、七十五条 [行政机关工作人员的刑事责任或行政责任]

行政机关工作人员办理行政许可、实施监督检查，索取或者收受他人财物或者谋取其他利益，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

行政机关实行政许可，有下列情形之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (1) 对不符合法定条件的申请人准予行政许可或者超越法定职权作出准予行政许可决定的；
- (2) 对符合法定条件的申请人不予行政许可或者不在法定期限内作出准予行政许可决定的；
- (3) 依法应当根据招标、拍卖结果或者考试成绩择优作出准予行政许可决定，未经招标、拍卖或者考试，或者不根据招标、拍卖结果或者考试成绩择优作出准予行政许可决定的。

行政机关不依法履行监督职责或者监督不力，造成严重后果的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十六条 [行政机关违法的民事责任]

行政机关违法实施行政许可，给当事人的合法权益造成损害的，应当依照国家赔偿法的规定给予赔偿。

第八十条 [对被许可人的行政处罚]

被许可人有下列行为之一的，行政机关应当依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (1) 涂改、倒卖、出租、出借行政许可证件，或者以其他形式非法转让行政许可的；

- (2) 超越行政许可范围进行活动的；
- (3) 向负责监督检查的行政机关隐瞒有关情况、提供虚假材料或者拒绝提供反映其活动情况的真实材料的；
- (4) 法律、法规、规章规定的其他违法行为。

第八十一条 [被许可人的行政处罚或刑事责任]

公民、法人或者其他组织未经行政许可，擅自从事依法应当取得行政许可的活动的，行政机关应当依法采取措施予以制止，并依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

二、《行政复议法》

为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权，根据《宪法》制定了本法，经1999年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过，1999年4月29日中华人民共和国主席令第十六号公布。本法自1999年10月1日起施行。1990年12月24日国务院发布、1994年10月9日国务院修订发布的《行政复议条例》同时废止。

1. 基本规定

第二条 [适用范围]

公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。

第四条 [行政复议原则]

行政复议机关履行行政复议职责，应当遵循合法、公正、公开、及时、便民的原则，坚持有错必纠，保障法律、法规的正确实施。

第五条 [行政复议与行政诉讼]

公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，可以依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼，但是法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。

第六条 [行政复议范围]

有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议：

- (1) 对行政机关作出的警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等行政处罚决定不服的；
- (2) 对行政机关作出的限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等行政强制措施决定不服的；
- (3) 对行政机关作出的有关许可证、执照、资质证、资格证等证书变更、中止、撤销的决定不服的；
- (4) 对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的；
- (5) 认为行政机关侵犯合法的经营自主权的；
- (6) 认为行政机关变更或者废止农业承包合同，侵犯其合法权益的；
- (7) 认为行政机关违法集资、征收财物、摊派费用或者违法要求履行其他义务的；
- (8) 认为符合法定条件，申请行政机关颁发许可证、执照、资质证、资格证等证书，

或者申请行政机关审批、登记有关事项，行政机关没有依法办理的；

(9) 申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责，行政机关没有依法履行的；

(10) 申请行政机关依法发放抚恤金、社会保险金或者最低生活保障费，行政机关没有依法发放的；

(11) 认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的。

第七条 [对具体行政行为所依据规定的审查申请]

公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为所依据的下列规定不合法，在对具体行政行为申请行政复议时，可以一并向行政复议机关提出对该规定的审查申请：

(1) 国务院部门的规定；

(2) 县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定；

(3) 乡、镇人民政府的规定。

前款所列规定不含国务院部、委员会规章和地方人民政府规章。规章的审查依照法律、行政法规办理。

第八条 [申诉与诉讼]

不服行政机关作出的行政处分或者其他人事处理决定的，依照有关法律、行政法规的规定提出申诉。不服行政机关对民事纠纷作出的调解或者其他处理，依法申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

2. 行政复议申请

第九条 [行政复议申请期限]

公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起 60 日内提出行政复议申请；但是法律规定的申请期限超过 60 日的除外。因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的，申请期限自障碍消除之日起继续计算。

第十条 [法定申请人和被申请人]

依照本法申请行政复议的公民、法人或者其他组织是申请人。有权申请行政复议的公民死亡的，其近亲属可以申请行政复议。有权申请行政复议的公民为无民事行为能力人或者限制民事行为能力人的，其法定代理人可以代为申请行政复议。有权申请行政复议的法人或者其他组织终止的，承受其权利的法人或者其他组织可以申请行政复议。同申请行政复议的具体行政行为有利害关系的其他公民、法人或者其他组织，可以作为第三人参加行政复议。公民、法人或者其他组织对行政机关的具体行政行为不服申请行政复议的，作出具体行政行为的行政机关是被申请人。申请人、第三人可以委托代理人代为参加行政复议。

第十一条 [申请行政复议的方式及内容]

申请人申请行政复议，可以书面申请，也可以口头申请；口头申请的，行政复议机关应当当场记录申请人的基本情况、行政复议请求、申请行政复议的主要事实、理由和时间。

第十二条 [不服地方政府工作部门具体行政行为的申请]

对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议。对海

关、金融、国税、外汇管理等实行垂直领导的行政机关和国家安全机关的具体行政行为不服的，向上一级主管部门申请行政复议。

第十三条 [不服地方人民政府具体行政行为的申请]

对地方各级人民政府的具体行政行为不服的，向上一级地方人民政府申请行政复议。对省、自治区人民政府依法设立的派出机关所属的县级地方人民政府的具体行政行为不服的，向该派出机关申请行政复议。

第十四条 [不服国务院部门或省级政府具体行政行为的申请]

对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的，向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请行政复议。对行政复议决定不服的，可以向人民法院提起行政诉讼；也可以向国务院申请裁决，国务院依照本法的规定作出最终裁决。

第十五条 [不服其他行政机关、组织具体行政行为的申请]

对本法第十二条、第十三条、第十四条规定以外的其他行政机关、组织的具体行政行为不服的，按照下列规定申请行政复议：

- (1) 对县级以上地方人民政府依法设立的派出机关的具体行政行为不服的，向设立该派出机关的人民政府申请行政复议；
- (2) 对政府工作部门依法设立的派出机构依照法律、法规或者规章规定，以自己的名义作出的具体行政行为不服的，向设立该派出机构的部门或者该部门的本级地方人民政府申请行政复议；
- (3) 对法律、法规授权的组织的具体行政行为不服的，分别向直接管理该组织的地方人民政府、地方人民政府工作部门或者国务院部门申请行政复议；
- (4) 对两个或者两个以上行政机关以共同的名义作出的具体行政行为不服的，向其共同上一级行政机关申请行政复议；
- (5) 对被撤销的行政机关在撤销前所作出的具体行政行为不服的，向继续行使其职权的行政机关的上一级行政机关申请行政复议。有前款所列情形之一的，申请人也可以向具体行政行为发生地的县级地方人民政府提出行政复议申请，由接受申请的县级地方人民政府依照本法第十八条的规定办理。

第十六条 [不得同时申请行政复议和提起行政诉讼]

公民、法人或者其他组织申请行政复议，行政复议机关已经依法受理的，或者法律、法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议、对行政复议决定不服再向人民法院提起行政诉讼的，在法定行政复议期限内不得向人民法院提起行政诉讼。公民、法人或者其他组织向人民法院提起行政诉讼，人民法院已经依法受理的，不得申请行政复议。

3. 行政复议受理

第十七条 [对行政复议申请审查的法定时限和处理意见]

行政复议机关收到行政复议申请后，应当在 5 日内进行审查，对不符合本法规定的行政复议申请，决定不予受理，并书面告知申请人；对符合本法规定，但是不属于本机关受理的行政复议申请，应当告知申请人向有关行政复议机关提出。除前款规定外，行政复议申请自行政复议机关负责法制工作的机构收到之日起即为受理。

第十九条 [提起行政诉讼的三种情况及期限]

法律、法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议、对行政复议决定不服再向人民法院提起行政诉讼的，行政复议机关决定不予受理或者受理后超过行政复议期限不作答复的，公民、法人或者其他组织可以自收到不予受理决定书之日起或者行政复议期满之日起 15 日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

第二十条 [行政复议机关的上级机关受理规定]

公民、法人或者其他组织依法提出行政复议申请，行政复议机关无正当理由不予受理的，上级行政机关应当责令其受理；必要时，上级行政机关也可以直接受理。

第二十一条 [行政复议期间停止执行具体行政行为的三种情形]

行政复议期间具体行政行为不停止执行；但是，有下列情形之一的，可以停止执行：

- (1) 被申请人认为需要停止执行的；
- (2) 行政复议机关认为需要停止执行的；
- (3) 申请人申请停止执行，行政复议机关认为其要求合理，决定停止执行的；
- (4) 法律规定停止执行的。

4. 行政复议决定

第二十二条 [行政复议审查的办法]

行政复议原则上采取书面审查的办法，但是申请人提出要求或者行政复议机关负责法制工作的机构认为有必要时，可以向有关组织和人员调查情况，听取申请人、被申请人和第三人的意见。

第二十三条 [被申请人受理行政复议及书面答复期限]

行政复议机关负责法制工作的机构应当自行政复议申请受理之日起 7 日内，将行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件发送被申请人。被申请人应当自收到申请书副本或者申请笔录复印件之日起 10 日内，提出书面答复，并提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料。申请人、第三人可以查阅被申请人提出的书面答复、作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，行政复议机关不得拒绝。

第二十五条 [行政复议申请的撤回]

行政复议决定作出前，申请人要求撤回行政复议申请的，经说明理由，可以撤回；撤回行政复议申请的，行政复议终止。

第二十七条 [行政复议审查处理期限]

行政复议机关在对被申请人作出的具体行政行为进行审查时，认为其依据不合法，本机关有权处理的，应当在 30 日内依法处理；无权处理的，应当在 7 日内按照法定程序转送有权处理的国家机关依法处理。处理期间，中止对具体行政行为的审查。

第二十八条 [作出行政复议决定的程序和内容]

行政复议机关负责法制工作的机构应当对被申请人作出的具体行政行为进行审查，提出意见，经行政复议机关的负责人同意或者集体讨论通过后，按照下列规定作出行政复议决定：

- (1) 具体行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，决定维持；

(2) 被申请人不履行法定职责的，决定其在一定期限内履行；

(3) 具体行政行为有下列情形之一的，决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法；决定撤销或者确认该具体行政行为违法的，可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为：①主要事实不清、证据不足的；②适用依据错误的；③违反法定程序的；④超越或者滥用职权的；⑤具体行政行为明显不当的。

(4) 被申请人不按照本法第二十三条的规定提出书面答复、提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料的，视为该具体行政行为没有证据、依据，决定撤销该具体行政行为。行政复议机关责令被申请人重新作出具体行政行为的，被申请人不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为相同或者基本相同的具体行政行为。

第二十九条 [行政复议附带行政赔偿的审查决定]

申请人在申请行政复议时可以一并提出行政赔偿请求，行政复议机关对符合国家赔偿法的有关规定应当给予赔偿的，在决定撤销、变更具体行政行为或者确认具体行政行为违法时，应当同时决定被申请人依法给予赔偿。申请人在申请行政复议时没有提出行政赔偿请求的，行政复议机关在依法决定撤销或者变更罚款，撤销违法集资、没收财物、征收财物、摊派费用以及对财产的查封、扣押、冻结等具体行政行为时，应当同时责令被申请人返还财产，解除对财产的查封、扣押、冻结措施，或者赔偿相应的价款。

第三十一条 [作出行政复议决定的期限]

行政复议机关应当自受理申请之日起 60 日内作出行政复议决定；但是法律规定的行政复议期限少于 60 日的除外。情况复杂，不能在规定期限内作出行政复议决定的，经行政复议机关的负责人批准，可以适当延长，并告知申请人和被申请人；但是延长期限最多不超过 30 日。行政复议机关作出行政复议决定，应当制作行政复议决定书，并加盖印章。行政复议决定书一经送达，即发生法律效力。

第三十二条、第三十三条 [被申请人对行政复议决定的履行]

被申请人应当履行行政复议决定。被申请人不履行或者无正当理由拖延履行行政复议决定的，行政复议机关或者有关上级行政机关应当责令其限期履行。

申请人逾期不起诉又不履行行政复议决定的，或者不履行最终裁决的行政复议决定的，按照下列规定分别处理：

(1) 维持具体行政行为的行政复议决定，由作出具体行政行为的行政机关依法强制执行，或者申请人民法院强制执行；

(2) 变更具体行政行为的行政复议决定，由行政复议机关依法强制执行，或者申请人民法院强制执行。

5. 法律责任

第三十四条 [行政复议机关的违法责任]

行政复议机关违反本法规定，无正当理由不予受理依法提出的行政复议申请或者不按照规定转送行政复议申请的，或者在法定期限内不作出行政复议决定的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告、记过、记大过的行政处分；经责令受理仍不受理或者不按照规定转送行政复议申请，造成严重后果的，依法给予降级、撤职、开除的行政处分。

第三十五条 [行政复议机关工作人员的违法责任]

行政复议机关工作人员在行政复议活动中，徇私舞弊或者有其他渎职、失职行为的，依法给予警告、记过、记大过的行政处分；情节严重的，依法给予降级、撤职、开除的行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十六条 [被申请人的违法责任]

被申请人违反本法规定，不提出书面答复或者不提交作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料，或者阻挠、变相阻挠公民、法人或者其他组织依法申请行政复议的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告、记过、记大过的行政处分；进行报复陷害的，依法给予降级、撤职、开除的行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十七条 [被申请人直接主管人员和其他直接责任人员的违法责任]

被申请人不履行或者无正当理由拖延履行行政复议决定的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告、记过、记大过的行政处分；经责令履行仍拒不履行的，依法给予降级、撤职、开除的行政处分。

第四十条 [行政复议期间、送达的规定]

行政复议期间的计算和行政复议文书的送达，依照民事诉讼法关于期间、送达的规定执行。本法关于行政复议期间有关“5日”、“7日”的规定是指工作日，不含节假日。

三、《行政诉讼法》

为了保证人民法院正确、及时审理行政案件，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，根据《宪法》，1989年4月4日经第七届全国人民代表大会第二次会议通过本法，自1990年10月1日施行。

1. 基本规定

第二条 [适用范围]

公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。

第四条 [审理行政案件原则]

人民法院审理行政案件，以事实为根据，以法律为准绳。

第五条 [行政案件审查针对具体行政行为]

人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查。

第六条 [行政案件审理制度]

人民法院审理行政案件，依法实行合议、回避、公开审判和两审终审制度。

第七条 [当事人的法律地位]

当事人在行政诉讼中的法律地位平等。

第九条 [当事人享有辩论权]

当事人在行政诉讼中有权进行辩论。

2. 受案范围和诉讼参加人

第十一条 [受理行政诉讼的具体行政行为]

人民法院受理公民、法人和其他组织对下列具体行政行为不服提起的诉讼：

- (1) 对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服的；
- (2) 对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的；
- (3) 认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权的；
- (4) 认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复的；
- (5) 申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复的；
- (6) 认为行政机关没有依法发给抚恤金的；
- (7) 认为行政机关违反要求履行义务的；
- (8) 认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的。除前款规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。

第十二条 [不受理行政诉讼的行政行为]

人民法院不受理公民、法人或者其他组织对下列事项提起的诉讼：

- (1) 国防、外交等国家行为；
- (2) 行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令；
- (3) 行政机关对行政机关工作人员的奖惩、任免等决定；
- (4) 法律规定由行政机关最终裁决的具体行政行为。

第二十四条 [原告为公民、法人或者其他组织]

依照本法提起诉讼的公民、法人或者其他组织是原告。有权提起诉讼的公民死亡，其近亲属可以提起诉讼。有权提起诉讼的法人或者其他组织终止，承受其权利的法人或者其他组织可以提起诉讼。

第二十五条 [被告为作出具体行政行为的行政机关]

公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出具体行政行为的行政机关是被告。经复议的案件，复议机关决定维持原具体行政行为的，作出原具体行政行为的行政机关是被告；复议机关改变原具体行政行为的，复议机关是被告。两个以上行政机关作出同一具体行政行为的，共同作出具体行政行为的行政机关是共同被告。由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为，该组织是被告。由行政机关委托的组织所作的具体行政行为，委托的行政机关是被告。行政机关被撤销的，继续行使其职权的行政机关是被告。

3. 行政案件起诉与受理

第三十七条 [提起诉讼的两种程序]

对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人民法院提起诉讼。法律、法规规定应当先向行政机关申请复议，对复议不服再向人民法院提起诉讼的，依照法律、法规的规定。

第三十八条 [对行政复议提起诉讼的法定期限]

公民、法人或者其他组织向行政机关申请复议的，复议机关应当在收到申请书之日起2个月内作出决定。法律、法规另有规定的除外。申请人不服复议决定的，可以在收到复

议决定书之日起 15 日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的，申请人可以在复议期满之日起 15 日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。

第三十九条 [直接提起诉讼的法定期限]

公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当在知道作出具体行政行为之日起 3 个月内提出。法律另有规定的除外。

第四十条 [因特殊障碍影响的法定期限]

公民、法人或者其他组织因不可抗力或者其他特殊情况耽误法定期限的，在障碍消除后的 10 日内，可以申请延长期限，由人民法院决定。

第四十一条 [提起诉讼的条件]

- (1) 原告是认为具体行政行为侵犯其合法权益的公民、法人或者其他组织；
- (2) 有明确的被告；
- (3) 有具体的诉讼请求和事实根据；
- (4) 属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。

第四十二条 [原告提起上诉的条件]

人民法院接到起诉状，经审查，应当在 7 日内立案或者作出裁定不予受理。原告对裁定不服的，可以提起上诉。

4. 行政案件的审理和判决

第四十三条 [被告提出答辩状的期限]

人民法院应当在立案之日起 5 日内，将起诉状副本发送被告。被告应当在收到起诉状副本之日起 10 日内向人民法院提交作出具体行政行为的有关材料，并提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起 5 日内，将答辩状副本发送原告。被告不提出答辩状的，不影响人民法院审理。

第四十四条 [诉讼期间停止执行具体行政行为的规定]

诉讼期间，不停止具体行政行为的执行。但有下列情形之一的，停止具体行政行为的执行：

- (1) 被告认为需要停止执行的；
- (2) 原告申请停止执行，人民法院认为该具体行政行为的执行会造成难以弥补的损失，并且停止执行不损害社会公共利益，裁定停止执行的；
- (3) 法律、法规规定停止执行的。

第四十七条 [行政案件审理中的审判人员回避制度]

当事人认为审判人员与本案有利害关系或者有其他关系可能影响公正审判，有权申请审判人员回避。审判人员认为自己与本案有利害关系或者有其他关系，应当申请回避。前两款规定，适用于书记员、翻译人员、鉴定人、勘验人。院长担任审判长时的回避，由审判委员会决定；审判人员的回避，由院长决定；其他人员的回避，由审判长决定。当事人对决定不服的，可以申请复议。

第五十条 [行政案件不适用调解]

人民法院审理行政案件，不适用调解。

第五十一条 [原告申请撤诉的规定]

人民法院对行政案件宣告判决或者裁定前，原告申请撤诉的，或者被告改变其所作的

具体行政行为，原告同意并申请撤诉的，是否准许，由人民法院裁定。

第五十四条 [行政案件判决的几种情况]

人民法院经过审理，根据不同情况，分别作出以下判决：

(1) 具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，判决维持。

(2) 具体行政行为有下列情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出具体行政行为：①主要证据不足的；②适用法律、法规错误的；③违反法定程序的；④超越职权的；⑤滥用职权的。

(3) 被告不履行或者拖延履行法定职责的，判决其在一定期限内履行。

(4) 行政处罚显失公正的，可以判决变更。

第五十五条 [判决被告重新作出具体行政行为的规定]

人民法院判决被告重新作出具体行政行为的，被告不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为基本相同的具体行政行为。

第五十六条 [对行政机关违纪违法人员的移送处理]

人民法院在审理行政案件中，认为行政机关的主管人员、直接责任人员违反政纪的，应当将有关材料移送该行政机关或者其上一级行政机关或者监察、人事机关；认为有犯罪行为的，应当将有关材料移送公安、检察机关。

第五十九条、第六十条 [上诉案件审理方式和期限]

人民法院对上诉案件，认为事实清楚的，可以实行书面审理。

人民法院审理上诉案件，应当在收到上诉状之日起2个月内作出终审判决。有特殊情况需要延长的，由高级人民法院批准，高级人民法院审理上诉案件需要延长的，由最高人民法院批准。

第六十一条 [上诉案件处理的几种情形]

人民法院审理上诉案件，按照下列情形，分别处理：

(1) 原判决认定事实清楚，适用法律、法规正确的，判决驳回上诉，维持原判；

(2) 原判决认定事实清楚，但是适用法律、法规错误的，依法改判；

(3) 原判决认定事实不清，证据不足，或者由于违反法定程序可能影响案件正确判决的，裁定撤销原判，发回原审人民法院重审，也可以查清事实后改判。当事人对重审案件的判决、裁定，可以上诉。

第六十二条 [已经发生法律效力的判决、裁定不停止执行]

当事人对已经发生法律效力的判决、裁定，认为确有错误的，可以向原审人民法院或者上一级人民法院提出申诉，但判决、裁定不停止执行。

5. 侵权赔偿责任

第六十七条 [请求赔偿的条件、程序]

公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯造成损害的，有权请求赔偿。公民、法人或者其他组织单独就损害赔偿提出请求，应当先由行政机关解决。对行政机关的处理不服，可以向人民法院提起诉讼。赔偿诉讼可以适用调解。

第六十八条 [行政机关及工作人员侵权赔偿责任]

行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯公民、法人或者其他组织的

合法权益造成损害的，由该行政机关或者该行政机关工作人员所在的行政机关负责赔偿。行政机关赔偿损失后，应当责令有故意或者重大过失的行政机关工作人员承担部分或者全部赔偿费用。

四、《行政处罚法》

为了规范行政处罚的设定和实施，保障和监督行政机关有效实施行政管理，维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人或者其他组织的合法权益，根据《宪法》，制定本法，于1996年3月17日经第八届全国人民代表大会第四次会议通过，自1996年10月1日起施行。

1. 基本原则

第二条 [适用范围]

行政处罚的设定和实施，适用本法。

第三条 [适用对象]

公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。

第四条、第五条 [行政处罚遵循原则]

行政处罚遵循公正、公开的原则。设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据。

实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

第六条 [当事人享有的权利]

公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求。

第七条 [当事人附带的民事责任或刑事责任]

公民、法人或者其他组织因违法受到行政处罚，其违法行为对他人造成损害的，应当依法承担民事责任。违法行为构成犯罪，应当依法追究刑事责任，不得以行政处罚代替刑事责任。

2. 行政处罚的种类和设定

第八条 [行政处罚的种类]

- (1) 警告；
- (2) 罚款；
- (3) 没收违法所得、没收非法财物；
- (4) 责令停产停业；
- (5) 暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照；
- (6) 行政拘留；
- (7) 法律、行政法规规定的其他行政处罚。

第九条 [法律可以设定的行政处罚]

法律可以设定各种行政处罚。限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定。

第十条 [行政法规可以设定的行政处罚]

行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚。法律对违法行为已经作出行政处罚规定，行政法规需要作出具体规定的，必须在法律规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

第十一条 [地方性法规可以设定的行政处罚]

地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚。法律、行政法规对违法行为已经作出行政处罚规定，地方性法规需要作出具体规定的，必须在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。

第十二条 [部门规章可以设定的行政处罚]

国务院部、委员会制定的规章可以在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。尚未制定法律、行政法规的，前款规定的国务院部、委员会制定的规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。罚款的限额由国务院规定。国务院可以授权具有行政处罚权的直属机构依照本条第一款、第二款的规定，规定行政处罚。

第十三条 [地方政府规章可以设定的行政处罚]

省、自治区、直辖市人民政府和省、自治区人民政府所在地的市人民政府以及经国务院批准的较大的市人民政府制定的规章可以在法律、法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。尚未制定法律、法规的，前款规定的人民政府制定的规章对违反行政管理秩序的行为，可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。罚款的限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定。

第十四条 [其他规范性文件不得设定行政处罚]

除本法第九条、第十条、第十一条、第十二条以及第十三条的规定外，其他规范性文件不得设定行政处罚。

3. 行政处罚的实施机关**第十五条 [行政处罚实施机关的法定要求]**

行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。

第十六条 [国务院或国务院授权的省级人民政府]

国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权，但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。

第十七条 [法律、法规授权的组织]

法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织可以在法定授权范围内实施行政处罚。

第十八条 [行政机关依法实施行政处罚]

行政机关依照法律、法规或者规章的规定，可以在其法定权限内委托符合本法第十九条规定条件的组织实施行政处罚。行政机关不得委托其他组织或者个人实施行政处罚。委托行政机关对受委托的组织实施行政处罚的行为应当负责监督，并对该行为的后果承担法律责任。受委托组织在委托范围内，以委托行政机关名义实施行政处罚；不得再委托其他

任何组织或者个人实施行政处罚。

4. 行政处罚的适用和决定

第二十九条 [行政处罚适用期限]

违法行为在2年内未被发现的，不再给予行政处罚。法律另有规定的除外。前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。

第三十一条 [当事人享有告知权]

行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。

第三十二条 [当事人享有陈述权和申辩权]

当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核；当事人提出的事由或者证据成立的，行政机关应当采纳。行政机关不得因当事人申辩而加重处罚。

第三十三条、第三十四条、第三十五条 [行政处罚简易程序]

违法事实确凿并有法定依据，对公民处以50元以下、对法人或者其他组织处以1000元以下罚款或者警告的行政处罚的，可以当场作出行政处罚决定。当事人应当依照本法第四十六条、第四十七条、第四十八条的规定履行行政处罚决定。

执法人员当场作出行政处罚决定的，应当向当事人出示执法身份证件，填写预定格式、编有号码的行政处罚决定书。行政处罚决定书应当当场交付当事人。前款规定的行政处罚决定书应当载明当事人的违法行为、行政处罚依据、罚款数额、时间、地点以及行政机关名称，并由执法人员签名或者盖章。执法人员当场作出的行政处罚决定，必须报所属行政机关备案。

当事人对当场作出的行政处罚决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第三十六条、第三十七条 [行政处罚一般程序]

除本法第三十三条规定可以当场作出的行政处罚外，行政机关发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的行为的，必须全面、客观、公正地调查，收集有关证据；必要时，依照法律、法规的规定，可以进行检查。

行政机关在调查或者进行检查时，执法人员不得少于2人，并应当向当事人或者有关人员出示证件。当事人或者有关人员应当如实回答询问，并协助调查或者检查，不得阻挠。询问或者检查应当制作笔录。行政机关在收集证据时，可以采取抽样取证的方法；在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经行政机关负责人批准，可以先行登记保存，并应当在7日内及时作出处理决定，在此期间，当事人或者有关人员不得销毁或者转移证据。执法人员与当事人有直接利害关系的，应当回避。

第三十八条 [行政处罚决定]

调查终结，行政机关负责人应当对调查结果进行审查，根据不同情况，分别作出如下决定：

(1) 确有应受行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；

(2) 违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；

(3) 违法事实不能成立的，不得给予行政处罚；

(4) 违法行为已构成犯罪的，移送司法机关。对情节复杂或者重大违法行为给予较重的行政处罚，行政机关的负责人应当集体讨论决定。

第三十九条 [制作行政处罚决定书]

行政机关依照本法第三十八条的规定给予行政处罚，应当制作行政处罚决定书。行政处罚决定书应当载明下列事项：

(1) 当事人的姓名或者名称、地址；

(2) 违反法律、法规或者规章的事实和证据；

(3) 行政处罚的种类和依据；

(4) 行政处罚的履行方式和期限；

(5) 不服行政处罚决定，申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；

(6) 作出行政处罚决定的行政机关名称和作出决定的日期。行政处罚决定书必须盖有作出行政处罚决定的行政机关的印章。

第四十条 [行政处罚决定书交付、送达]

行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人；当事人不在场的，行政机关应当在 7 日内依照民事诉讼法的有关规定，将行政处罚决定书送达当事人。

第四十一条 [行政处罚决定不成立的情形]

行政机关及其执法人员在作出行政处罚决定之前，不依照本法第三十一条、第三十二条的规定向当事人告知给予行政处罚的事实、理由和依据，或者拒绝听取当事人的陈述、申辩，行政处罚决定不能成立；当事人放弃陈述或者申辩权利的除外。

第四十二条、第四十三条 [行政处罚听证程序]

行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。当事人不承担行政机关组织听证的费用。听证依照以下程序组织：

(1) 当事人要求听证的，应当在行政机关告知后 3 日内提出；

(2) 行政机关应当在听证的 7 日前，通知当事人举行听证的时间、地点；

(3) 除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，听证公开举行；

(4) 听证由行政机关指定的非本案调查人员主持；当事人认为主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避；

(5) 当事人可以亲自参加听证，也可以委托一至二人代理；

(6) 举行听证时，调查人员提出当事人违法的事实、证据和行政处罚建议；当事人进行申辩和质证；

(7) 听证应当制作笔录；笔录应当交当事人审核无误后签字或者盖章。当事人对限制人身自由的行政处罚有异议的，依照治安管理处罚条例有关规定执行。

听证结束后，行政机关依照本法第三十八条的规定，作出决定。

5. 行政处罚的执行

第四十四条 [在行政处罚决定期限内履行行政处罚]

行政处罚决定依法作出后，当事人应当在行政处罚决定的期限内，予以履行。

第四十五条 [行政复议或行政诉讼期间行政处罚不予停止]

当事人对行政处罚决定不服申请行政复议或者提起行政诉讼的，行政处罚不停止执行，法律另有规定的除外。

第五十四条 [行政处罚的监督制度]

行政机关应当建立健全对行政处罚的监督制度。县级以上人民政府应当加强对行政处罚的监督检查。公民、法人或者其他组织对行政机关作出的行政处罚，有权申诉或者检举；行政机关应当认真审查，发现行政处罚有错误的，应当主动改正。

第六十条 [行政机关违法须承担相应责任]

行政机关违法实行检查措施或者执行措施，给公民人身或者财产造成损害、给法人或者其他组织造成损失的，应当依法予以赔偿，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六十二条 [执法人员玩忽职守须承担法律责任]

执法人员玩忽职守，对应当予以制止和处罚的违法行为不予制止、处罚，致使公民、法人或者其他组织的合法权益、公共利益和社会秩序遭受损害的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

五、《土地管理法》

为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进社会、经济的可持续发展，1986年6月25日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国土地管理法》，并在1988年、1998年和2004年进行了三次修订。1998年《土地管理法》实施后，国务院又发布了《中华人民共和国〈土地管理法〉实施条例》、《基本农田保护条例》等配套法规。

1. 主要内容

包括总则，土地的所有权和所有权管理，土地利用总体规划和土地利用年度计划的编制、审批、实施制度，耕地的特殊保护规定，建设用地的取得和审批规定，土地管理的监督检查制度以及违反《土地管理法》的相关法律责任。

2. 基本规定

第二条 [土地所有制和使用制度]

我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。划拨国有土地使用权的除外。

第三条 [土地管理基本国策]

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。

第四条 [国家实行土地用途管制制度]

国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地的总量，对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

第四条 [土地管理责任主体]

国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

3. 与城乡规划相关的规定

第二十二条 [城市总体规划与土地利用总体规划]

建设用地规模应当符合国家规定的标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地。城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

第三十七条第二款 [城市规划区闲置土地开发利用]

在城市规划区范围内，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，依照《城市房地产管理法》的有关规定办理。

第五十四条 [国有土地行政划拨类型]

建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：

(1) 国家机关用地和军事用地；

(2) 城市基础设施用地和公用事业用地；

(3) 国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；

(4) 法律、行政法规规定的其他用地。

第五十六条 [在城市规划区内改变土地用途]

建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该幅土地建设用途的，应当经有关人民政府土地行政主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。其中，在城市规划区内改变土地用途的，在报批前，应当先经有关城市规划主管部门同意。

第五十七条第二款 [城市规划临时用地]

建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门批准。其中在城市规划区内的临时用地，在报批前，应当先经有关城市规划主管部门同意。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过 2 年。

第五十八条 [调整使用土地]

为公共利益需要使用土地、为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地的，由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权。

第五十九条 [村庄和集镇建设]

乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设，应当按照村庄和集镇规划，合理布局，综合开发，配套建设；建设用地，应当符合乡（镇）土地利用总体规划和土地利用年度计划，并依照本法第四十四条、第六十条、第六十二条、第六十三条的规定办理审批手续。

六、《文物保护法》

为了加强对文物的保护，继承中华民族优秀的历史文化遗产，促进科学的研究工作，进行爱国主义和革命传统教育，建设社会主义精神文明和物质文明，1982年11月19日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国文物保护法》，自公布之日起施行。后于2002年10月28日、2007年12月29日进行了两次修订。

文物工作贯彻保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的方针。

1. 不可移动文物

第三条第一款 [文物保护单位]

古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻、壁画、近代现代重要史迹和代表性建筑等不可移动文物，根据它们的历史、艺术、科学价值，可以分别确定为全国重点文物保护单位，省级文物保护单位，市、县级文物保护单位。

第十三条 [文物保护单位定级]

国务院文物行政部门在省级、市、县级文物保护单位中，选择具有重大历史、艺术、科学价值的确定为全国重点文物保护单位，或者直接确定为全国重点文物保护单位，报国务院核定公布。

省级文物保护单位，由省、自治区、直辖市人民政府核定公布，并报国务院备案。

市级和县级文物保护单位，分别由设区的市、自治州和县级人民政府核定公布，并报省、自治区、直辖市人民政府备案。

尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物，由县级人民政府文物行政部门予以登记并公布。

第十四条第一款 [历史文化名城]

保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城市，由国务院核定公布为历史文化名城。

第十四条第二款 [历史文化街区、村镇]

保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城镇、街道、村庄，由省、自治区、直辖市人民政府核定公布为历史文化街区、村镇，并报国务院备案。

第十四条第三款 [规划编制与保护办法制定]

历史文化名城和历史文化街区、村镇所在地的县级以上地方人民政府应当组织编制专门的历史文化名城和历史文化街区、村镇保护规划，并纳入城市总体规划。

第十四条第四款 [历史文化名城、街区、村的保护办法]
历史文化名城和历史文化街区、村镇的保护办法，由国务院制定。

2. 文物保护单位监管措施

第十五条 [划定保护范围]

各级文物保护单位，分别由省、自治区、直辖市人民政府和市、县级人民政府划定必要的保护范围，作出标志说明，建立记录档案，并区别情况分别设置专门机构或者专人负责管理。

第十六条 [保护措施应纳入城乡规划]

各级人民政府制定城乡建设规划，应当根据文物保护的需要，事先由城乡建设规划部门会同文物行政部门商定对本行政区域内各级文物保护单位的保护措施，并纳入规划。

第十七条 [保护范围内保护措施]

文物保护单位的保护范围内不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。但是，因特殊情况进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，必须保证文物保护单位的安全，并经核定公布该文物保护单位的人民政府批准，在批准前应当征得上一级人民政府文物行政部门同意，在全国重点文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，必须经省、自治区、直辖市人民政府批准，在批准前应当征得国务院文物行政部门同意。

第十八条、第十九条 [建设控制地带内保护措施]

建设控制地带。根据保护文物的实际需要，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以在文物保护单位的周围划出一定的建设控制地带，并予以公布。

在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程，不得破坏文物保护单位的历史风貌；工程设计方案应当根据文物保护单位的级别，经相应的文物行政部门同意后，报城乡建设规划部门批准。

在文物保护单位的保护范围和建设控制地带内，不得建设污染文物保护单位及其环境的设施，不得进行可能影响文物保护单位安全及其环境的活动。对已有的污染文物保护单位及其环境的设施，应当限期治理。

第二十条第一款 [建设工程选址]

建设工程选址，应当尽可能避开不可移动文物；因特殊情况不能避开的，对文物保护单位应当尽可能实施原址保护。

第二十条第二款 [文物实施原址保护]

实施原址保护的，建设单位应当实现确定保护措施，根据文物保护单位的级别报相应的文物行政部门批准，并将保护措施列入可行性研究报告或者设计任务书。

第二十条第三款 [文物异地保护或拆除]

无法实施原址保护，必须迁移异地保护或者拆除的，应当报省、自治区、直辖市人民政府批准；迁移或者拆除省级文物保护单位的，批准前须征得国务院文物行政部门同意。全国重点文物保护单位不得拆除；需要迁移的，须由省、自治区、直辖市人民政府报国务院批准。

第二十二条 [毁坏文物遗址保护与原址重建]

不可移动文物已经全部毁坏的，应当实施遗址保护，不得在原址重建。但是，因特殊

情况需要在原址重建的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门报省、自治区、直辖市人民政府批准；全国重点文物保护单位需要在原址重建的，由省、自治区、直辖市人民政府报国务院批准。

第二十四条 [国有不可移动文物监管]

国有不可移动文物不得转让、抵押。建立博物馆、保管所或者辟为参观游览场所的国有文物保护单位，不得作为企业资产经营。

第二十六条 [使用不可移动文物原则]

使用不可移动文物，必须遵守不改变文物原状的原则，负责保护建筑物及其附属文物的安全，不得损毁、改建、添建或者拆除不可移动文物。

对危害文物保护单位安全、破坏文物保护单位历史风貌的建筑物、构筑物，当地人民政府应当及时调查处理，必要时，对该建筑物、构筑物予以拆迁。

七、《城市房地产管理法》

为了加强对城市房地产的管理，维护房地产市场秩序，保障房地产权利人的合法权益，促进房地产业的健康发展，1994年7月5日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国城市房地产管理法》，自1995年1月1日起施行。2007年8月30日，全国人大常委会通过对该法相关条款的修改。

1. 法定概念与土地使用制度

第二条第一款 [适用范围]

在中华人民共和国城市规划区国有土地（以下简称国有土地）范围内取得房地产开发用地的土地使用权，从事房地产开发、房地产交易，实施房地产管理，应当遵守本法。

第二条第三款 [房地产开发法定概念]

本法所称房地产开发，是指在依据本法取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设的行为。

第二条第四款 [房地产交易法定概念]

本法所称房地产交易，包括房地产转让、抵押和房屋租赁。

第三条 [国有土地使用制度]

国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度。划拨国有土地的除外。

2. 土地使用权出让

第八条、第九条 [土地使用权出让仅限于国有土地]

土地使用权出让，是指国家将国有土地使用权（以下简称土地使用权）在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

城市规划区内的集体所有的土地，经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让。

第十条 [土地使用权出让的规划和计划要求]

土地使用权出让，必须符合土地利用总体规划、城市规划和年度建设用地计划。

第十一、第十二条 [土地使用权出让必须有计划、有步骤]

县级以上地方人民政府出让土地使用权用于房地产开发的，须根据省级以上人民政府下达的控制指标拟订年度出让土地使用权总面积方案，按照国务院规定，报国务院或者省

级人民政府批准。

土地使用权出让，由市、县人民政府有计划、有步骤地进行。出让的每幅地块、用途、年限和其他条件，由市、县人民政府土地管理部门会同城市规划、建设、房地产管理等部门共同拟订方案，按照国务院规定，报经有批准权的人民政府批准后，由市、县人民政府土地管理部门实施。

直辖市的县人民政府及其有关部门行使前款规定的权限，由直辖市人民政府规定。

第十三条 [土地使用权出让方式]

土地使用权出让，可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。

商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地，有条件的，必须采取拍卖、招标方式；没有条件，不能采取拍卖、招标方式的，可以采取双方协议的方式。

第十四条 [土地使用权出让最高年限规定权]

土地使用权出让最高年限由国务院规定。

第十八条 [改变土地使用权出让约定用途的规划管理]

土地使用者需要改变土地使用权出让合同约定的土地用途的，必须取得出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门的同意，签订土地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同，相应调整土地使用权出让金。

3. 土地使用权划拨

第二十三条 [土地使用权划拨概念]

土地使用权划拨，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置费等费用后，将该幅土地交付其使用，或者将国有土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。

第二十四条 [土地使用权划拨范围]

土地使用权划拨适用于国家机关和军事用途；城市基础设施和公益事业用地；国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地；以及法律、行政法规规定的其他用地。

4. 房地产规划管理

第二十五条 [房地产开发必须严格执行城市规划]

房地产开发必须严格执行城市规划，按照经济效益、社会效益、环境效益相统一的原则，实行全面规划，合理布局，综合开发，配套建设。

第二十六条 [房地产开发不得闲置土地]

以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的，必须按照土地使用权出让合同约定的土地用途、动工开发期限开发土地。超过出让合同约定的动工开发日期满1年未动工开发的，可以征收相当于土地使用权出让金20%以下的土地闲置费；满2年未动工开发的，可以无偿收回土地使用权；但是，因不可抗力或者政府、政府有关部门的行为或者动工开发必需的前期工作造成动工开发迟延的除外。

第四十四条 [房地产转让后改变原土地用途的规划管理]

以出让方式取得土地使用权的，转让房地产后，受让人改变原土地使用权出让合同约定的土地用途的，必须取得原出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门的同意，签订土地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同，相应调整土地使用权出让金。

第四十五条第二项 [商品房预售规划管理]

商品房预售应当持有建设工程规划许可证。

八、《建筑法》

为了加强对建筑活动的监督管理，维护建筑市场秩序，保证建筑工程的质量和安全，促进建筑业健康发展，1997年11月1日，全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国建筑法》，自1998年3月1日起施行。其主要内容包括总则、建筑许可管理、建筑工程发包与承包管理、建筑工程监理管理、建筑安全生产管理、建筑工程质量管理和违反本法的法律责任。

第七条 [建筑工程施工许可规定]

建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

第八条 [申请领取施工许可证条件]

申请领取施工许可证，应当具备下列规划条件：

已经办理该建筑工程用地批准手续。

在城市规划区的建筑工程，已经取得规划许可证。

第四十二条 [施工临时占地规划管理]

需要临时占用规划批准范围以外场地的，建设单位应当按照国家有关规定办理申请批准手续。

九、《环境保护法》

为了保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展，1989年12月26日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国环境保护法》，自公布之日起施行。其主要内容包括总则、环境监督管理、环境的保护和改善、环境污染和其他公害的防治及相关法律责任。

1. 环境保护基本要求

第十二条 [环境保护规划]

县级以上人民政府环境保护行政主管部门，应当会同有关部门对管辖范围内的环境状况进行调查和评价，拟定环境保护规划，经计划部门综合平衡后，报同级人民政府批准实施。

第十三条 [建设项目环境影响报告书]

建设项目污染环境的，必须出具环境影响报告书。建设项目的环境影响报告书必须对建设项目的污染和对环境的影响作出评价，规定防治措施，经项目主管部门预审并依照规定的程序报环境保护行政主管部门批准。环境影响报告书经批准后，计划部门方可批准建设项目的立项。

2. 环境保护与城乡规划

第十八条 [保护区域建设项目限制]

国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府划定的风景名胜区、自然保护区和其

他需要特别保护的区域内，不得建设污染环境的工业生产设施；建设其他设施，其污染物排放不得超过规定的排放标准。已经建成的设施，其污染排放标准超过规定的，限期治理。

第二十二条 [城市规划的环境保护内容]

制定城市规划，应当确定保护和改善环境的目标和任务。

第二十三条 [城乡建设应当保护环境]

城乡建设应当结合当地自然环境的特点，保护植被、水域和自然景观，加强城市园林、绿地和风景名胜区的建设。

十、《环境影响评价法》

为了实施可持续发展战略，预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响，促进经济、社会和环境的发展，2002年10月28日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国环境影响评价法》，于2003年9月1日起施行。

1. 规划的环境影响评价

第二条 [环境影响评价的概念]

本法所称环境影响评价，是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。

第七条第一款 [环境影响评价的规划范围]

国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的土地利用的有关规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划，应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价，编写该规划有关环境影响的篇章或者说明。

第七条第二款、第三款 [环境影响评价的内容与审批]

编写该规划有关环境影响的篇章或者说明，应当对规划实施后可能造成的环境影响作出分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，作为规划草案的组成部分一并报送规划审批机关。

未编写有关环境影响的篇章或者说明的规划草案，审批机关不予审批。

第八条 [专项规划的环境影响评价]

国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划（以下简称专项规划），应当在该专项规划草案上报审批前，组织进行环境影响评价，并向审批该专项规划的机关提出环境影响报告书。

专项规划中的指导性规划，按照第七条的规定进行环境影响评价。

第十条 [专项规划环境影响报告书要求]

专项规划的环境影响报告书应当包括：

- (1) 实施该规划对环境可能造成影响的分析、预测和评估；
- (2) 预防或者减轻不良环境影响的对策和措施；
- (3) 环境影响评价的结论。

第十二条 [对专项规划附送环境影响报告书的要求]

专项规划的编制机关在报批规划草案时，应当将环境影响报告书一并附送审批机关审

查；未附送环境影响报告书的，审批机关不予审批。

2. 建设项目的环境影响评价

第十六条 [环境影响评价分类管理]

国家根据建设项目对环境的影响程度，对建设项目的环境影响评价实行分类管理。建设单位应当按照下列规定组织编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表（以下统称环境影响评价文件）：

(1) 可能造成重大环境影响的，应当编制环境影响报告书，对产生的环境影响进行全面评价；

(2) 可能造成轻度环境影响的，应当编制环境影响报告表，对产生的环境影响进行分析或者专项评价；

(3) 对环境影响很小、不需要进行环境影响评价的，应当填报环境影响登记表。建设项目的环境影响评价分类管理名录，由国务院环境保护行政主管部门制定并公布。

第二十二条 [建设项目环境影响评价文件审批]

建设项目的环境影响评价文件，由建设单位按照国务院的规定报有审批权的环境保护行政主管部门审批；建设项目有行业主管部门的，其环境影响报告书或者环境影响报告表应当经行业主管部门预审后，报有审批权的环境保护行政主管部门审批。

第二十五条 [未批环境影响评价文件的建设项目不得开工]

建设项目的环境影响评价文件未经法律规定的审批部门审查或者审查后未予批准的，该项目审批部门不得批准其建设，建设单位不得开工建设。

十一、《物权法》

为了维护国家基本经济制度，维护社会主义市场经济秩序，明确物的归属，发挥物的效用，保护权利人的物权，2007年3月16日，全国人大通过了《中华人民共和国物权法》，自2007年10月1日起施行。其主要内容包括物权的设立、变更、转让、消灭和保护，国家所有权、集体所有权、私人所有权、业主的建筑物区分所有权、相邻关系和共有等所有权的规定，土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权等用益物权的规定，抵押权、质权、留置权等担保物权以及占有的规定等。

1. 物权法及其基本原则

第二条 [物和物权的法定概念]

本法所称物，包括不动产和动产。法律规定权利作为物权客体的，依照其规定。

本法所称物权，是指权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利，包括所有权、用益物权和担保物权。

第四条 [四类物权受法律保护]

国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第七条 [取得和使用物权的原则]

物权的取得和使用，应当遵守法律，尊重社会公德，不得危害公共利益和他人合法权益。

2. 物权的保护

第三十二条 [物权受到侵害的解决途径]

物权受到侵害的，权利人可以通过和解、调解、仲裁、诉讼等途径解决。

第三十三条 [物权争议的权利确认]

因物权的归属、内容发生争议的，利害关系人可以请求确认权利。

第三十八条 [物权保护方式的适用]

本章规定的物权保护方式，可以单独适用，也可以根据权利被侵害的情形合并适用。

侵害物权，除承担民事责任外，违反行政管理的，依法承担行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

3. 所有权一般规定

第三十九条 [所有权人享有的权利]

所有权人对自己的不动产或者动产，依法享有占有、使用、收益和处分的权利。

第四十三条 [国家对耕地实行特殊保护]

国家对耕地实行特殊保护，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。

4. 建筑物区分所有权

第七十条 [业主所有权与共有权区分]

业主对建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权，对专有部分以外的共有部分享有共有和共同管理的权利。

第七十一条 [业主对专有部分权利]

业主对其建筑物专有部分享有占有、使用、收益和处分的权利。业主行使权利不得危及建筑物的安全，不得损害其他业主的合法权益。

第七十二条 [业主对共有部分权利]

业主对建筑物专有部分以外的共有部分，享有权利，承担责任；不得以放弃权利不履行义务。

业主转让建筑物内的住宅、经营性用房，其对共有部分享有的共有和共同管理的权利一并转让。

第七十三条 [建筑区划内的公用设施]

建筑区划内的道路，属于业主共有，但属于城镇公共道路的除外。建筑区划内的绿地，属于业主共有，但属于城镇公共绿地或者明示属于个人的除外。建筑区划内的其他公共场所、公用设施和物业服务用房，属于业主共有。

第七十四条 [建筑区划内规划停车位]

建筑区划内，规划用于停放汽车的车位、车库应当首先满足业主的需要。

建筑区划内，规划用于停放汽车的车位、车库的归属，由当事人通过出售、附赠或者出租等方式约定。

占用业主共有的道路或者其他场地用于停放汽车的车位，属于业主共有。

第七十七条 [改变住宅用途的规定]

业主不得违反法律、法规以及管理规约，将住宅改变为经营性用房。业主将住宅改变为经营性用房的，除遵守法律、法规以及管理规约外，应当经有利害关系的业主同意。

5. 相邻关系

第八十四条 [处理相邻关系的原则]

不动产的相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则，正确处理相邻关系。

第八十六条 [相邻权利人用水、排水]

不动产权利人应当为相邻权利人用水、排水提供必要的便利。

对自然流水的利用，应当在不动产的相邻权利人之间合理分配。对自然流水的排放，应当尊重自然流向。

第八十七条 [利用相邻土地通行]

不动产权利人对相邻权利人因通行等必须利用其土地的，应当提供必要的便利。

第八十八条 [利用相邻土地、建筑进行建设]

不动产权利人因建造、修缮建筑物以及铺设电线、电缆、水管、暖气和燃气管线等必须利用相邻土地、建筑物的，该土地、建筑物的权利人应当提供必要的便利。

第八十九条 [建造房屋不得妨碍相邻建筑物通风、采光和日照]

建造建筑物，不得违反国家有关工程建设标准，妨碍相邻建筑物的通风、采光和日照。

第九十条 [不动产人进行建设不得危及相邻安全]

不动产权利人挖掘土地、建造建筑物、铺设管线以及安装设备等，不得危及相邻不动产的安全。

第九十二条 [因用水、排水、通行、建设的相邻关系]

不动产权利人因用水、排水、通行、铺设管线等利用相邻不动产的，应当尽量避免对相邻的不动产权利人造成损害；造成损害的，应当给予赔偿。

6. 用益物权

第一百三十五条 [建设用地使用权]

建设用地使用权人依法对国家所有的土地享有占有、使用和收益的权利，有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施。

第一百三十七条 [建设用地使用权取得方式]

设立建设用地使用权，可以采取出让或者划拨等方式。

工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。

严格限制以划拨方式设立建设用地使用权。采取划拨方式的，应当遵守法律、行政法规关于土地用途的规定。

第一百四十条 [改变建设用地用途规定]

建设用地使用权人应当合理利用土地，不得改变土地用途；需要改变土地用途的，应当依法经有关行政主管部门批准。

第一百四十九条 [住宅建设用地续期]

住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。

十二、《立法法》

为了规范立法活动，健全国家立法制度，建立和完善有中国特色社会主义法律体系，

保障和发展社会主义民主，推进依法治国，建设社会主义法治国家，根据《宪法》，制定本法，于2000年3月15日全国人大通过，自2000年7月1日起施行。

第二条 [适用范围]

法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止，适用本法。国务院部门规章和地方政府规章的制定、修改和废止，依照本法的有关规定执行。

第七条 [法律制定权限]

全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。

全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。

全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。

第二十三条、第四十一条、第五十二条 [法律公布权]

全国人民代表大会通过的法律由国家主席签署主席令予以公布。

常务委员会通过的法律由国家主席签署主席令予以公布。

法律签署公布后，及时在全国人民代表大会常务委员会公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。

在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本。

第四十二条、第四十七条 [法律解释权]

法律解释权属于全国人民代表大会常务委员会。

全国人民代表大会常务委员会的法律解释同法律具有同等效力。

第五十六条第一款 [行政法规制定权限]

国务院根据《宪法》和法律，制定行政法规。

第六十一条、第六十二条 [行政法规公布]

行政法规由总理签署国务院令公布。

行政法规签署公布后，及时在国务院公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。

在国务院公报上刊登的行政法规文本为标准文本。

第六十三条第一款 [省、自治区、直辖市地方性法规制定]

省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同《宪法》、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。

第六十三条第二款、第三款、第四款 [较大城市地方性法规制定]

较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同《宪法》、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查，同《宪法》、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的，应当在4个月内予以批准。

省、自治区的人民代表大会常务委员会在对报请批准的较大的市的地方性法规进行审查时，发现其同本省、自治区的人民政府的规章相抵触的，应当作出处理决定。

本法所称较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。

第六十五条 [经济特区地方性法规制定]

经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。

第六十六条 [自治区的自治条例和单行条例制定]

民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。

自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对《宪法》和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。

第六十七条 [制定特别重大事项的地方性法规的通过权]

规定本行政区域特别重大事项的地方性法规，应当由人民代表大会通过。

第六十九条 [地方性法规、自治区的自治条例和单行条例的公布权]

省、自治区、直辖市的人民代表大会制定的地方性法规由大会主席团发布公告予以公布。

省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会制定的地方性法规由常务委员会发布公告予以公布。

较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规报经批准后，由较大的市的人民代表大会常务委员会发布公告予以公布。

自治条例和单行条例报经批准后，分别由自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员会发布公告予以公布。

第七十条 [地方性法规、自治区的自治条例和单行条例的刊登]

地方性法规、自治区的自治条例和单行条例公布后，及时在本级人民代表大会常务委员会公报和在本行政区域范围内发行的报纸上刊登。

在常务委员会公报上刊登的地方性法规、自治条例和单行条例文本为标准文本。

第七十一条、第七十二条 [部门规章制定]

国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。

涉及两个以上国务院部门职权范围的事项，应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。

第七十三条 [地方政府规章制定]

省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。

第七十四条 [部门规章和地方政府规章的制定程序]

国务院部门规章和地方政府规章的制定程序，参照本法第三章的规定，由国务院规定。

第七十五条 [部门规章和地方政府规章的决定权]

部门规章应当经部务会议或者委员会会议决定。

地方政府规章应当经政府常务会议或者全体会议决定。

第七十六条、第七十七条 [部门规章和地方政府规章的公布权]

部门规章由部门首长签署命令予以公布。

地方政府规章由省长或者自治区主席或者市长签署命令予以公布。

部门规章签署公布后，及时在国务院公报或者部门公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。

地方政府规章签署公布后，及时在本级人民政府公报和在本行政区域范围内发行的报纸上刊登。

在国务院公报或者部门公报和地方人民政府公报上刊登的规章文本为标准文本。

第七十八条 [宪法的法律效力]

《宪法》具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同《宪法》相抵触。

第七十九条 [法律和行政法规的效力]

法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。

行政法规的效力高于地方性法规、规章。

第八十条 [地方性法规和地方政府规章的效力]

地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。

省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。

第八十一条第一款 [自治条例和单行条例的效力]

自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。

第八十一条第二款 [经济特区法规的效力]

经济特区法规根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。

第八十二条 [部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力]

部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。

第八十三条 [特别规定与一般规定不一致、新的规定与旧的规定不一致的适用规定]

同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。

第八十四条 [法律法规和规章的不溯及既往原则]

法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

十三、《国家赔偿法》

为了保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利，促进国家机关依法行

使职权，根据《宪法》，制定本法，于1994年5月12日全国人大常委会通过，自1995年1月1日起施行。

第二条 [国家赔偿法适用范围]

国家机关和国家机关工作人员违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。国家赔偿由本法规定的赔偿义务机关履行赔偿义务。

第三条、第四条 [行政赔偿范围]

行政机关及其工作人员在行使行政职权时，有侵犯人身权或侵犯财产权情形的，受害人有取得赔偿的权利。

第五条 [不承担行政赔偿的情形]

属于下列情形之一的，国家不承担赔偿责任：

- (1) 行政机关工作人员与行使职权无关的个人行为；
- (2) 因公民、法人和其他组织自己的行为致使损害发生的；
- (3) 法律规定的其他情形。

第六条 [行政赔偿请求人]

受害的公民、法人和其他组织有权要求赔偿。

受害的公民死亡，其继承人和其他有抚养关系的亲属有权要求赔偿。

受害的法人或者其他组织终止，承受其权利的法人或者其他组织有权要求赔偿。

第七条 [赔偿义务机关]

行政机关及其工作人员行使行政职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，该行政机关为赔偿义务机关。

两个以上行政机关共同行使行政职权时侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，共同行使行政职权的行政机关为共同赔偿义务机关。

法律、法规授权的组织在行使授予的行政权力时侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，被授权的组织为赔偿义务机关。

受行政机关委托的组织或者个人在行使受委托的行政权力时侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，委托的行政机关为赔偿义务机关。

赔偿义务机关被撤销的，继续行使其职权的行政机关为赔偿义务机关；没有继续行使职权的行政机关的，撤销该赔偿义务机关的行政机关为赔偿义务机关。

第八条 [经行政机关复议造成侵权的赔偿义务机关]

经复议机关复议的，最初造成侵权行为的行政机关为赔偿义务机关，但复议机关的复议决定加重损害的，复议机关对加重的部分履行赔偿义务。

第十五条、第十六条 [刑事赔偿范围]

行使侦查、检察、审判、监狱管理职权的机关及其工作人员在行使职权时，对没有犯罪事实或者没有事实证明有犯罪重大嫌疑的人，有侵犯人身权和财产权的情形，受害人有取得赔偿的权利。

十四、《测绘法》

为了加强测绘管理，促进测绘事业发展，保障测绘事业为国家经济建设、国防建设和

社会发展服务，2002年8月29日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国测绘法》，自2002年12月1日起施行。

第八条 [测绘基准]

国家设立和采用全国统一的大地基准、高程基准、深度基准和重力基准，其数据由国务院测绘行政主管部门审核，并与国务院其他有关部门、军队测绘主管部门会商后，报国务院批准。

第九条第一款、第十条 [测绘系统]

国家建立全国统一的大地坐标系统、平面坐标系统、高程系统、地心坐标系统和重力测量系统，确定国家大地测量等级和精度以及国家基本比例尺地图的系列和基本精度。

因建设、城市规划和科学的研究的需要，大城市和国家重大工程项目确需建立相对独立的平面坐标系统的，由国务院测绘行政主管部门批准；其他确需建立相对独立的平面坐标系统的，由省、自治区、直辖市人民政府测绘行政主管部门批准。

第十九条 [土地及建筑物等权属界址线]

测量土地、建筑物、构筑物和地面其他附着物的权属界址线，应当按照县级以上人民政府确定的权属界线的界址点、界址线或者提供的有关登记资料和附图进行。权属界址线发生变化时，有关当事人应当及时进行变更测绘。

第二十条 [建设工程与房屋产权测量]

城市建设领域的工程测量活动，与房屋产权、产籍相关的房屋面积的测量，应当执行由国务院建设行政主管部门、国务院测绘行政主管部门负责组织编制的测量技术规范。

第三十一条 [测绘成果使用制度]

基础测绘成果和国家投资完成的其他测绘成果，用于国家机关决策和社会公益性事业的，应当无偿提供。前款规定之外的，依法实行有偿使用制度；但是，政府及其有关部门和军队因防灾、减灾、国防建设等公共利益的需要，可以无偿使用。

第三十五条第一款、第三十七条 [测量标志保护]

任何单位和个人不得损毁或者擅自移动永久性测量标志和正在使用中的临时性测量标志，不得侵占永久性测量标志用地，不得在永久性测量标志安全控制范围内从事危害测量标志安全和使用效能的活动。

进行工程建设，应当避开永久性测量标志；确实无法避开，需要拆迁永久性测量标志或者使永久性测量标志失去效能的，应当经国务院测绘行政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府测绘行政主管部门批准；涉及军用控制点的，应当征得军队测绘主管部门的同意。所需迁建费用由工程建设单位承担。

十五、《水法》

为了合理开发、利用、节约和保护水资源，防治水害，实现水资源的可持续利用，适应国民经济和社会发展的需要，1988年1月21日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国水法》，自2002年10月1日起施行。并于2002年8月29日修订，自2002年10月1日起施行。

1. 基本规定

第二条第一款 [适用范围]

在中华人民共和国领域内开发、利用、节约、保护、管理水资源，防治水害，适用本法。

第二条第二款 [法定概念]

本法所称水资源，包括地表水和地下水。

第三条 [水资源所有权和使用权]

水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。农村集体经济组织的水塘和由农村集体经济组织修建管理的水库中的水，归各该集体农村集体经济组织使用。

第四条 [水资源开发、利用和保护]

开发、利用、节约、保护水资源和防治水害，应当全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合利用、讲求效益，发挥水资源的多种功能，协调好生活、生产经营和生态环境用水。

第七条 [水资源使用制度]

国家对水资源依法实行取水许可制度和有偿使用制度。但是，农村集体组织及其成员使用本农村集体组织的水塘、水库中的水除外。国务院水行政主管部门负责全国取水许可制度和水资源有偿使用制度的组织实施。

第八条 [节约用水方针]

国家厉行节约用水，大力推行节约用水措施，推广节约用水新技术、新工艺，发展节水型工业、农业和服务业，建设节水型社会。

第十二条第一款 [水资源管理体制]

国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。

第十二条第二、四款 [水行政主管部门职责]

国务院水行政主管部门负责全国水资源的统一管理和监督工作。
县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的权限，负责本行政区域内水资源的统一管理和监督工作。

第十三条 [各级政府有关部门职责]

国务院有关部门按照职责分工，负责水资源开发、利用、节约和保护的有关工作。
县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工，负责本行政区域内水资源开发、利用、节约和保护的有关工作。

2. 水资源开发利用

第二十条 [兴利与除害相结合原则]

开发、利用水资源，应当坚持兴利与除害相结合，兼顾上下游、左右岸和有关地区之间的利益，充分发挥水资源的综合效益，并服从防洪的总体安排。

第二十一条 [城乡居民生活用水优先原则]

开发、利用水资源，应当首先满足城乡居民生活用水，统筹兼顾农业、工业、生态环境用水以及航运等需要。

在干旱和半干旱地区开发、利用水资源，应当充分考虑生态环境用水需要。

第三十三条 [饮用水水源保护区制度]

国家建立饮用水水源保护区制度。省、自治区、直辖市人民政府应当划定饮用

水水源保护区，并采取措施，防止水资源枯竭和水体污染，保证城乡居民饮用水安全。

第三十四条 [饮用水水源保护区规划管理]

禁止在饮用水水源保护区内设置排污口。

在江河、湖泊新建、改建或者扩大排污口，应当经过有管辖权的水行政主管部门或者流域管理机构同意，由环境保护行政主管部门负责对该建设项目的环境影响报告书进行审批。

第三十八条第一款 [河道内工程建设管理]

在河道管理范围内建设桥梁、码头和其他拦河、跨河、临河建筑物、构筑物，铺设跨河管道、电缆，应当符合国家规定的防洪标准和其他有关技术要求，工程建设方案应当依照有关规定报经有关水行政主管部门审查同意。

3. 水资源配置和节约使用

第四十七条第一款 [国家实行的用水制度]

国家对用水实行总量控制和定额管理相结合的制度。

第五十三条 [坚持建设项目与节水措施三同时原则]

新建、扩建、改建建设项目，应当制订节水措施方案，配套建设节水设施。节水设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产。

十六、《军事设施保护法》

为了保护军事设施的安全，保障军事设施的使用效能和军事活动的正常进行，加强国防现代化建设，巩固国防，抵御侵略，1990年2月23日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国军事设施保护法》，自1990年8月1日起施行。

第二条 [军事设施涵盖范围]

本法所称军事设施，是指国家直接用于军事目的的：指挥机关、地面和地下的指挥工程、作战工程；军用机场、港口、码头；营区、训练场、试验场；军用洞库、仓库；军用通信、侦察、导航、观测台站和测量、导航、助航标志；军用公路、铁路专用线、军用通信、输电线路，军用燃油、输水管道以及国务院和中央军事委员会规定的其他军事设施。

第五条 [军事设施保护方针]

国家对军事设施实行分类保护、确保重点的方针。

第十四条 [军事禁区保护]

军事禁区管理单位应当根据具体条件，按照划定的范围，为陆地军事禁区修筑围墙、设置铁丝网等障碍物；为水域军事禁区设置障碍物或者界线标志。

第十七条 [军事禁区外安全控制范围]

在军事禁区外围安全控制范围内，当地群众可以照常生产、生活，但不得进行爆破、射击以及其他危害军事设施安全和使用的活动。

第十八条 [军事管理区保护]

军事管理区管理单位应当按照划定的范围，为军事管理区修筑围墙、设置铁丝网或者界线标志。

第二十二条 [没有划入军事禁区、军事管理区的军事设施保护]

在没有划入军事禁区、军事管理区的军事设施一定距离内，进行采石、取土、爆破等活动，不得危害军事设施的安全和使用效能。

十七、《人民防空法》

为了有效地组织人民防空，保护人民的生命和财产安全，保障社会主义现代化建设的顺利进行，1996年10月29日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国人民防空法》，自1997年1月1日起施行。

第二条 [人民防空的方针]

人民防空实行长期准备、重点建设、平战结合的方针，贯彻与经济建设协调发展、与城市建设相结合的原则。

第十二条、第十三条、第十四条、第十六条 [防护重点]

城市是人民防空的重点，国家对城市实行分类防护。城市的防护类别、防护标准，由国务院、中央军事委员会规定。

城市人民政府应当制定人民防空工程建设规划，并纳入城市总体规划。

城市的地下交通干线以及其他地下工程的建设，应当兼顾人民防空需要。

工矿企业、科研基地、交通枢纽、通信枢纽、桥梁、水库、电站等重要的经济目标，应列为规划重点防护目标。

第十九条、第二十条 [人民防空工程]

国家对人民防空工程建设，按照不同的防护要求，实行分类指导。

建设人民防空工程，应当在保证战时使用效能的前提下，有利于平时的经济建设、群众的生产生活和工程的开发利用。

第二十二条 [新建民用建筑防空要求]

城市新建民用建筑，按照国家有关规定修建战时可以用于防空的地下室。

第二十四条 [建设用地保障和必要条件]

县级以上人民政府有关部门对人民防空工程所需的建设用地应当依法予以保障；对人民防空工程连接城市的道路、供电、供热、供水、排水、通讯等系统的设施建设，应当提供必要的条件。

十八、《防震减灾法》

为了防御与减轻地震灾害，保护人民生命和财产安全，保障社会主义建设顺利进行，1997年12月29日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国防震减灾法》，自1998年3月1日起施行。

第三条 [防震减灾工作方针]

防震减灾工作，实行预防为主、防御与救助相结合的方针。

第十七条 [建设工程抗震设防]

新建、扩建、改建建设工程，必须达到抗震设防要求。

本条第三款规定以外的建设工程，必须按照国家颁布的地震烈度区划图或者地震动参数区划图规定的抗震设防要求，进行抗震设防。

重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程，必须进行地震安全性评价；并根据地震安全性评价的结果，确定抗震设防要求，进行抗震设防。

本法所称重大建设工程，是指对社会有重大价值或者有重大影响的工程。

本法所称可能发生严重次生灾害的建设工程，是指受地震破坏后可能引发水灾、火灾、爆炸、剧毒或者强腐蚀性物质大量泄漏和其他严重次生灾害的建设工程，包括水库大坝、堤防和贮油、贮气、贮存易燃易爆、剧毒或者强腐蚀性物质的设施以及其他可能发生严重次生灾害的建设工程。

核电站和核设施建设工程，受地震破坏后可能引发放射性污染的严重次生灾害，必须认真进行地震安全性评价，并依法进行严格的抗震设防。

第十九条 [建设工程抗震设计和施工]

建设工程必须按照抗震设防要求和抗震设计规范进行抗震设计，并按照抗震设计进行施工。

第二十二条 [防震减灾规划的编制和审批]

根据震情和震害预测结果，国务院地震行政主管部门和县级以上地方人民政府负责管理地震工作的部门或者机构，应当会同同级有关部门编制防震减灾规划，报本级人民政府批准后实施。

第四十二条 [典型地震遗址、遗迹的保护]

国家依法保护典型地震遗址、遗迹。典型地震遗址、遗迹的保护，应当列入地震灾区的重建规划。

十九、《消防法》

为了预防火灾和减少火灾危害，保护公民人身、公共财产和公民财产的安全，维护公共安全，保障社会主义现代化建设的顺利进行，1998年4月29日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国消防法》，自1998年9月1日起施行。

第二条 [消防工作的方针、原则和责任制]

消防工作贯彻预防为主、防消结合的方针，坚持专门机关与群众相结合的原则，实行防火安全责任制。

第八条 [城市消防规划的内容]

城市人民政府应当将消防安全布局、消防站、消防供水、消防通道、消防车通道、消防装备等内容的消防规划纳入城市总体规划，并负责组织有关主管部门实施。

第九条 [建设项目选址要求]

生产、存储和装卸易燃、易爆危险物品的工厂、仓库和专用车站、码头，必须设置在城市边缘或者相对独立的安全地带。易燃、易爆气体和液体的充装站、供应站、调压站，应当设置在合理的位置，符合防火防爆要求。

第十条 [建筑设计审核要求]

按照国家工程建筑消防技术标准需要进行消防设计的建筑工程，设计单位应当按照国家工程建筑消防技术标准进行设计，建设单位应当将建筑工程的消防设计图纸及有关资料报送公安消防机构审核；未经审核或者经审核不合格的，建设行政主管部门不得发给施工许可证，建设单位不得施工。

按照国家建筑工程消防技术标准进行消防设计的建筑工程竣工时，必须经公安消防机构进行消防验收；未经验收或者经验收不合格的，不得投入使用。

二十、《广告法》

为了规范广告活动，促进广告业的健康发展，保护消费者的合法权益，维护社会秩序，发挥广告在社会主义市场经济中的积极作用，1994年10月27日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国广告法》，自1995年2月1日起施行。

第二条 [适用范围]

广告主、广告经营者、广告发布者在中华人民共和国境内从事广告活动，应当遵守本法。

第三十二条 [禁止设置户外广告的区域]

有下列情形之一的，不得设置户外广告：

利用交通安全设施、交通标志的；

影响市政公共设施、交通安全设施、交通标志使用的；

妨碍生产或者人民生活，损害市容市貌的；

国家机关、文物保护单位和名胜风景点的建筑控制地带；

当地县级以上地方人民政府禁止设置户外广告的区域。

第三十三条 [户外广告设置的规划和管理]

户外广告设置规划和管理办法，由当地县级以上地方人民政府组织广告监督管理、城市建设、环境保护、公安等有关部门制定。

二十一、《保守国家秘密法》

为保守国家秘密，维护国家的安全和利益，保障改革开放和社会主义建设事业的顺利进行，1988年9月5日，第七届全国人大常委会第三次会议通过，自1989年5月1日起施行。2010年4月29日第十一届全国人大常委会第十四次会议修订。

1. 国家秘密的范围和密级

第九条 [国家秘密的范围]

下列涉及国家安全和利益的事项，泄漏后可能损害国家在政治、经济、国防、外交等领域安全和利益的，应当确定为国家秘密。

- (1) 国家事务重大决策中的秘密事项；
- (2) 国防建设和武装力量活动中的秘密事项；
- (3) 外交和外事活动中的秘密事项以及对外承担保密义务的秘密事项；
- (4) 国民经济和社会发展中的秘密事项；
- (5) 科学技术中的秘密事项；
- (6) 维护国家安全活动和追查刑事犯罪中的秘密事项；
- (7) 经国家保密行政管理部门确定的其他秘密事项。

政党的秘密事项中符合前款规定的，属于国家秘密。

第十条 [国家秘密的密级]

国家秘密的密级分为“绝密”、“机密”、“秘密”三级。

绝密级国家秘密是最重要的国家秘密，泄漏会使国家安全和利益遭受特别严重的损害；机密级国家秘密是重要的国家秘密，泄漏会使国家安全和利益遭受严重的损害；秘密级国家秘密是一般的国家秘密，泄漏会使国家安全和利益遭受损害。

第十五条、第十九条 [国家秘密的保密期限]

国家秘密的保密期限，除另有规定外，绝密级不超过30年，机密级不超过20年，秘密级不超过10年。

国家秘密的保密期限已满的，自行解密。

第十七条 [国家秘密标志的规定]

机关、单位对承载国家秘密的纸介质、光介质、电磁介质等载体（以下简称国家秘密载体）以及属于国家秘密的设备、产品，应当作出国家秘密标志。

不属于国家秘密的，不应当作出国家秘密标志。

2. 保密制度

第二十四条 [加强对涉密信息系统的管理]

机关、单位应当加强对涉密信息系统的管理，任何组织和个人不得有下列行为：

- (1) 将涉密计算机、涉密存储设备接入互联网及其他公共信息网络；
- (2) 在未采取防护措施的情况下，在涉密信息系统与互联网及其他公共信息网络之间进行信息交换；
- (3) 使用非涉密计算机、非涉密存储设备存储、处理国家秘密信息；
- (4) 擅自卸载、修改涉密信息系统的安全技术程序、管理程序；
- (5) 将未经安全技术处理的退出使用的涉密计算机、涉密存储设备赠送、出售、丢失或者改作其他用途。

第二十五条 [加强对国家秘密载体的管理]

机关、单位应当加强对国家秘密载体的管理，任何组织和个人不得有下列行为：

- (1) 非法获取、持有国家秘密载体；
- (2) 买卖、转送或者私自销毁国家秘密载体；
- (3) 通过普通邮政、快递等无保密措施的渠道传递国家秘密载体；
- (4) 邮寄、托运国家秘密载体出境；
- (5) 未经有关主管部门批准，携带、传递国家秘密载体出境。

第二十六条 [其他保密纪律]

禁止非法复制、记录、存储国家秘密。

禁止在互联网及其他公共信息网络或者未采取保密措施的有线和无线通信中传递国家秘密。

禁止在私人交往和通信中涉及国家秘密。

第二十九条 [公布信息和采购设备的保密规定]

机关、单位公开发布信息以及对涉及国家秘密的工程、货物、服务进行采购时，应当遵守保密规定。

二十二、《森林法》

为了保护、培育和合理利用森林资源，加快国土绿化，发挥森林蓄水保土、调节气

候、改善环境和提供林产品的作用，适应社会主义建设和人民生活的需要，1984年9月20日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国森林法》，自1985年1月1日起施行。1998年4月29日全国人大常委会对《森林法》进行了修订。

第二条 [适用范围]

在中华人民共和国领域内从事森林、林木的培育种植、采伐利用和森林、林木、林地的经营管理活动，都必须遵守本法。

第三条 [森林资源所有权]

森林资源属于国家所有，由法律规定属于集体所有的除外。

第四条 [森林分类]

森林分为以下五类：即防护林、用材林、经济林、薪炭林和特种用途林。

第五条 [林业建设的方针]

林业建设实行以营林为基础，普遍护林，大力造林，采育结合，永续利用的方针。

二十三、《公路法》

为了加强公路的建设和管理，促进公路事业的发展，适应社会主义现代化建设和人民生活的需要，1997年7月3日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国公路法》，自1998年1月1日起施行。1999年10月31日、2004年8月28日，全国人大常委会对《公路法》进行了两次修订。

第三条 [公路发展的原则]

公路的发展应当遵循全面规划、合理布局、确保质量、保护环境、建设改造与养护并重的原则。

第六条 [公路类型]

公路按其在公路网中的地位分为国道、省道、县道和乡道。并按技术等级分为高速公路、一级公路、二级公路、三级公路和四级公路。

第十二条 [公路规划应与城乡规划相协调]

公路规划应当根据国民经济和社会发展以及国防建设的需要编制，与城市建设发展规划和其他方式的交通运输发展规划相协调。

第十三条 [公路建设用地规划应纳入年度建设用地规划]

公路建设用地规划应当符合土地利用总体规划，当年建设用地应当纳入年度建设用地规划。

第十八条 [新建村镇、开发区防止公路街道化]

规划和新建村镇、开发区，应当与公路保持规定的距离并避免在公路两侧对应进行，防止造成公路街道化，影响公路的运行安全与畅通。

第五十六条 [路政管理]

除公路防护、养护需要的以外，禁止在公路两侧的建筑控制区内修建建筑物和地面构筑物；需要在建筑控制区内埋设管线、电缆等设施的，应当事先经县级以上地方人民政府交通主管部门批准。

第二节 相关行政法规

一、《城市道路管理条例》

为了加强城市道路管理，保障城市道路完好，充分发挥城市道路功能，促进城市经济和社会发展，1996年6月4日，国务院发布了《城市道路管理条例》，自1996年10月1日起施行。

第二条 [城市道路的定义]

本条例所称城市道路，是指城市供车辆、行人通行的，具备一定技术条件的道路、桥梁及其附属设施。

第三条 [适用范围]

本条例适用于城市道路规划、建设、养护、维修和路政管理。

第四条 [城市道路管理的原则]

城市道路管理实行统一规划、配套建设、协调发展和建设、养护、管理并重的原则。

第七条 [城市道路发展规划的编制]

县级以上城市人民政府应当组织市政工程、城市规划、公安交通等部门，根据城市总体规划编制城市道路发展规划。

第十条 [城市道路的组织建设]

政府投资建设城市道路的，应当根据城市道路发展规划和年度建设计划，由市政工程行政主管部门组织建设。

单位投资城市道路的，应当符合城市道路发展规划，并经市政工程行政主管部门批准。

城市住宅小区、开发区内道路建设，应当分别纳入住宅小区、开发区的开发建设设计计划配套建设。

第十二条 [城市道路管线建设原则]

城市供水、排水、燃气、热力、供电、通信、消防等依附于城市道路的各种管线、杆线等设施的建设计划，应当与城市道路发展规划和年度建设计划相协调，坚持先地下、后地上的施工原则，与城市道路同步建设。

第十三条 [新建城市道路与铁路干线相交的处理]

新建的城市道路与铁路干线相交的，应当根据需要在城市规划中预留立体交通设施的建设位置。

二、《基本农田保护条例》

为了对基本农田实行特殊保护，促进农业生产和社会经济的可持续发展，根据《中华人民共和国农业法》和《中华人民共和国土地管理法》，1998年12月27日国务院发布了《基本农田保护条例》，自1999年1月1日起施行。1994年8月18日国务院发布的《基本农田保护条例》同时废止。

第二条 [国家实行基本农田保护制度]

本条例所称基本农田，是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。

本条例所称基本农田保护区，是指为对基本农田实行特殊保护而依据土地利用总体规划和依照法定程序确定的特定保护区域。

第三条 [基本农田保护方针]

基本农田保护实行全面规划、合理利用、用养结合、严格保护的方针。

第八条 [基本农田保护应纳入土地利用总体规划]

各级人民政府在编制土地利用总体规划时，应当将基本农田保护作为规划的一项内容，明确基本农田保护的布局安排、数量指标和质量要求；县级和乡（镇）土地利用总体规划应当确定基本农田保护区。

第九条、第十条 [基本农田的划定]

省、自治区、直辖市划定的基本农田保护区应当占本行政区域内耕地面积的80%以上，具体数量指标根据全国土地利用总体规划逐级分解下达。

下列耕地应当划入基本农田保护区，严格管理：

- (1) 经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地；
- (2) 有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中低产田；
- (3) 蔬菜生产基地；
- (4) 农业科研、教学试验田。

根据土地利用总体规划，铁路、公路等交通沿线，城市和村庄、集镇建设用地区周边的耕地，应当优先划入基本农田保护区；需要退耕还林、还牧、还湖的耕地，不应当划入基本农田保护区。

第十五条 [经依法划定的基本农田保护区不得改变或者占用]

基本农田保护区经依法划定后，任何单位和个人不得改变或者占用。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避开基本农田保护区，需要占用基本农田、涉及农用地转用或者征用土地的，必须经国务院批准。

第十七条 [在基本农田保护区内的禁止行为]

禁止任何单位和个人在基本农田保护区内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。

禁止任何单位和个人占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

三、《公共文化体育设施条例》

为了促进公共文化体育设施的建设，加强对公共文化体育设施的管理和保护，充分发挥公共文化体育设施的功能，繁荣文化体育事业，满足人民群众开展文化体育活动的基本需求，2003年6月18日，国务院常务会议通过《公共文化体育设施条例》，自2003年8月1日起施行。

第二条 [公共文化体育设施的定义]

本条例所称公共文化体育设施，是指由各级人民政府举办或者社会力量举办的，向公众开放用于开展文化体育活动的公益性的图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆（站）、体育场（馆）、青少年宫、工人文化宫等的建筑物、场地和设备。

第七条 [公共文化体育设施监督管理]

国务院文化行政主管部门、体育行政主管部门依据国务院规定的职责，负责全国的公共文化体育设施的监督管理。

县级以上地方人民政府文化行政主管部门、体育行政主管部门依据本级人民政府规定的职责，负责本行政区域内的公共文化体育设施的监督管理。

第十条 [公共文化体育设施规划建设]

公共文化体育设施的数量、种类、规模以及布局，应当根据国民经济和社会发展水平、人口结构、环境条件以及文化体育事业发展的需要，统筹兼顾，优化配置，并符合国家关于城乡公共文化体育设施用地定额指标的规定。

公共文化体育设施的用地定额指标，由国务院土地行政主管部门、建设行政主管部门分别会同国务院文化行政主管部门、体育行政主管部门制定。

第十二条 [公共文化体育设施的建设选址]

公共文化体育设施的建设选址，应当符合人口集中、交通便利的原则。

第十二条 [公共文化体育设施的设计]

公共文化体育设施的设计，应当符合实用、安全、科学、美观等要求，并采取无障碍措施，方便残疾人使用。

第十四条 [公共文化体育设施建设预留地]

公共文化体育设施的建设预留地，由县级以上地方人民政府土地行政主管部门、城乡规划主管部门按照国家有关用地定额指标，纳入土地利用总体规划和城乡规划，并依照法定程序审批。任何单位或者个人不得侵占公共文化体育设施建设预留地或者改变其用途。

因特殊情况需要调整公共文化体育设施建设预留地的，应当依法调整城乡规划，并依照前款规定重新确定建设预留地。重新确定的公共文化体育设施建设预留地不得少于原有面积。

第十五条 [居民住宅区内文化体育设施规划建设]

新建、改建、扩建居民住宅区，应当按照国家有关规定规划和建设相应的文化体育设施。居民住宅区配套建设的文化体育设施，应当与居民住宅区的主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。任何单位或者个人不得擅自改变文化体育设施的建设项目和功能，不得缩小其建设规模和降低其用地指标。

第二十七条 [拆除公共文化体育设施或改变其功能规定]

因城乡建设确需拆除公共文化体育设施或者改变其功能、用途的，有关地方人民政府在作出决定前，应当组织专家论证，并征得上一级人民政府文化行政主管部门、体育行政主管部门同意，报上一级人民政府批准。

涉及大型公共文化体育设施的，上一级人民政府在批准前，应当举行听证会，听取公众意见。

经批准拆除公共文化体育设施或者改变其功能、用途的，应当依照国家有关法律、行政法规的规定择地重建。重新建设的公共文化体育设施，应当符合规划要求，一般不得小于原有规模。迁建工作应当坚持先建设后拆除或者建设拆除同时进行的原则。迁建所需费用由造成迁建的单位承担。

四、《城市绿化条例》

为了促进城市绿化事业的发展，改善生态环境，美化生活环境，增进人民身体健康，

1992年6月22日，国务院发布了《城市绿化条例》，自1992年8月1日起施行。

第二条 [适用范围]

本条例适用于城市规划区内种植和养护树木、花草等城市绿化的规划、建设、保护和管理活动。

第八条、第九条、第十条 [城市绿化的规划编制]

城市人民政府应当组织城市规划主管部门和城市绿化行政主管部门等共同编制城市绿化规划，并纳入城市总体规划。

城市绿化规划应当从实际出发，根据城市发展需要，合理安排与城市人口和城市面积相适应的城市绿化用地面积。

城市人均公共绿地面积和绿化覆盖率等规划指标，由国务院城市建设行政主管部门根据不同城市的性质、规模和自然条件等实际情况规定。

城市绿化规划应当根据当地的特点，利用原有的地形、地貌、水体、植被和历史文化遗址等自然、人文条件，以方便群众为原则，合理设置公共绿地、居住区绿地、防护绿地、生产绿地和风景林地等。

第十三条 [城市防护绿地规划建设]

城市绿化规划应当因地制宜规划不同类型的防护绿地。各有关单位应当依照有关规定，负责本单位管界内防护绿地的绿化建设。

第十九条 [不得擅自改变城市绿化规划用地]

任何单位和个人都不得擅自改变城市绿化规划用地性质或者破坏绿化规划用地的地形、地貌、水体和植被。

五、《自然保护区条例》

为了加强自然保护区的建设和管理，保护自然环境和自然资源，1994年10月9日国务院发布了《中华人民共和国自然保护区条例》，自1994年12月1日起施行。

第二条 [自然保护区法定概念]

本法所称自然保护区，是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。

第八条 [自然保护区管理体制]

国家对自然保护区实行综合管理与分部门管理相结合的管理体制。

国务院环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理。

国务院林业、农业、地质矿产、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内，主管有关的自然保护区。

县级以上地方人民政府负责自然保护区管理的部门的设置和职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据具体情况确定。

第十条 [建设自然保护区的条件]

(1) 典型的自然地理区域、有代表性的自然生态系统区域以及已经遭受破坏但经保护能够恢复的同类自然生态系统区域。

(2) 珍稀、濒危野生动植物物种的天然集中分布区域。

- (3) 具有特殊保护价值的海域、海岸、岛屿、湿地、内陆水域、森林、草原和荒漠。
- (4) 具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞、化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹。
- (5) 经国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准，需要予以特殊保护的其他自然区域。

第十一条 [自然保护区分级]

自然保护区分为国家级自然保护区和地方级自然保护区。

在国内外有典型意义、在科学上有重大国际影响或者有特殊科学价值的自然保护区，列为国家级自然保护区。

除国家级自然保护区以外，其他具有典型意义或者重要科学价值的自然保护区列为地方级自然保护区。地方级自然保护区可以分级管理。

第十七条 [自然保护区规划建设]

国务院环境保护行政主管部门应当会同国务院有关自然保护区行政主管部门，在对全国自然环境和自然资源状况进行调查和评价的基础上，拟定国家自然保护区发展规划，经国务院计划部门综合平衡后，报国务院批准实施。

自然保护区管理机构或者该自然保护区行政主管部门应当组织编制自然保护区的建设规划，按照规划的程序纳入国家的、地方的或者部门的投资计划，并组织实施。

第十八条 [自然保护区核心区、缓冲区和实验区划定]

自然保护区可以分为核心区、缓冲区和实验区。

自然保护区内保存完好的天然状态的生态系统以及珍稀、濒危动植物的集中分布地，应当划为核心区，禁止任何单位和个人进入；除依照本条例规定经批准外，也不允许从事科学研究活动。

核心区外围可以划定一定面积的缓冲区，只准进入从事科学研究观测活动。

缓冲区外围划为实验区，可以进入从事科学实验、教学实验、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀、濒危野生动植物等活动。

原批准建立自然保护区的人民政府认为必要时，可以在自然保护区的外围划定一定面积的外围保护地带。

第二十七条 [自然保护区核心区的管理]

禁止任何人进入自然保护区的核心区。因科学研究需要，必须进入核心区从事科学观测、调查活动的，应当事先向自然保护区管理机构提交申请和活动计划，并经省级以上人民政府有关自然保护区行政主管部门批准；其中，进入国家级自然保护区核心区的，必须经国务院有关自然保护区行政主管部门批准。

自然保护区核心区内原有居民确有必要迁出的，由自然保护区所在地的地方人民政府予以妥善安置。

第二十八条 [自然保护区缓冲区的管理]

禁止在自然保护区的缓冲区开展旅游和生产经营活动。因教学科研的目的，需要进入自然保护区的缓冲区从事非破坏性科学实验、教学实习和标本采集活动的，应当事先向自然保护区管理机构提交申请和活动计划，经自然保护区管理机构批准。

从事前款活动的单位和个人，应当将其活动成果的副本提交自然保护区管理机构。

第二十九条 [自然保护区实验区的管理]

在国家级自然保护区的实验区开展参观、旅游活动的，由自然保护区管理机构提出方案，经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门审核后，报国务院有关自然保护区行政主管部门批准；在地方级自然保护区的实验区开展参观、旅游活动的，由自然保护区管理机构提出方案，经省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门批准。

在自然保护区组织参观、旅游活动的，必须按照批准的方案进行，并加强管理；进入自然保护区参观、旅游的单位和个人，应当服从自然保护区管理机构的管理。

第三十二条 [自然保护区建设控制]

在自然保护区的核心区和缓冲区内，不得建设任何生产设施，在自然保护区的实验区内，不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施；建设其他项目，其污染物排放不得超过国家和地方规定的污染物排放标准。

在自然保护区的外围保护地带建设的项目，不得损害自然保护区内的环境质量；已造成损害的，应当限期治理。

限期治理决定由法律、法规规定的机关作出，被限期治理的企事业单位必须按期完成治理任务。

六、《文物保护法实施条例》

根据《中华人民共和国文物保护法》，国务院于2003年5月13日通过了《中华人民共和国文物保护法实施条例》，自2003年7月1日起施行。

第七条第一款 [历史文化名城核定公布程序]

历史文化名城，由国务院建设行政主管部门会同国务院文物行政主管部门报国务院核定公布。

第七条第二款 [历史文化街区、村镇核定公布程序]

历史文化街区、村镇，由省、自治区、直辖市人民政府城乡规划主管部门会同文物行政主管部门报本级人民政府核定公布。

第七条第三款 [历史文化名城、街区、村镇保护规划]

县级以上地方人民政府组织编制的历史文化名城和历史文化街区、村镇的保护规划，应当符合文物保护的要求。

第九条第二款 [合理划定保护范围]

文物保护单位的保护范围，应当根据文物保护单位的类别、规模、内容以及周围环境的历史和现实情况合理划定，并在文物保护单位本体之外保持一定的安全距离，确保文物保护单位的真实性和完整性。

第十三条第二款 [合理划定建设控制地带]

文物保护单位的建设控制地带，应当根据文物保护单位的类别、规模、内容以及周围环境的历史和现实情况合理划定。

第七章 城乡规划方针政策

改革开放以来，随着计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，我国的城乡发展建设发生了深刻的变化，城镇化呈现出新的形势、新的特点和新的局面。党的十六届三中全会提出了科学发展观，党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大战略，党的十六届六中全会作出了构建社会主义和谐社会的决定，党的十七大和十七届五中全会又强调了要加快转变经济发展方式。这些都是党和国家从社会主义现代化建设的全局出发，提出的重大方针政策，对城乡规划具有重要而现实的指导意义。

近年来，住房和城乡建设部与有关部门针对城乡规划建设中出现的一些重大问题和具体事项，如节能与环保、土地管理、住房建设、城乡规划效能监察等联合发布了通知或指导意见，这些都属于具体政策的范畴，是城乡规划工作应当遵循、不能违背的重要内容。

方针是引导事业发展前进的方向和目标。政策是国家或政党为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则。方针政策是在一定的时期内，与时俱进地指导、调控、推动经济社会发展和城乡发展建设的指南针、方向盘和推进器，是城乡规划编制、实施和监督管理必须遵循的基本原则和重要依据，每一个城乡规划工作者都应当了解、熟悉和自觉遵守，以保障城乡规划的顺利实施。

第一节 国家有关的方针政策

党和国家的方针政策，是经过长期的经济社会发展实践，总结过去的历史经验，坚持马克思主义立场、观点、方法，推进马克思主义中国化、时代化、大众化，坚持中国特色社会主义理论体系和社会主义初级阶段的基本经济制度以及中国特色社会主义政治发展道路，实事求是，与时俱进、高瞻远瞩地制定的，是我国现阶段和今后相当长时间内经济社会发展各项事业都必须遵循的重要指导思想和行动准则，亦是城乡规划建设事业能够高举中国特色社会主义伟大旗帜又好又快发展的指路明灯和强大的思想武器。

一、贯彻落实科学发展观

科学发展观，是指我国经济社会的各项发展事业都必须坚持“以人为本、全面、协调、可持续”地科学发展。科学发展观是我们党坚持马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想，在准确把握世界发展趋势、认真总结我国发展经验、深入分析我国发展阶段性特征的基础上和从新世纪新阶段我国发展全局出发提出的重大战略思想，是对经济社会发展客观规律认识的深化，是指导发展的世界观和方法论的集中体现，是推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全面发展必须长期坚持的

指导方针。

科学发展的思想内容为：第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面、协调、可持续发展，根本方法是统筹兼顾。这四句话是对科学发展观的科学内涵、精神实质、根本要求的集中概括。它深刻地体现了新的发展阶段和新的时代对党和国家工作以及我国经济社会发展和城乡规划建设的新要求，目的在于继续解放思想，坚持改革开放，努力开拓创新，实现与时俱进，又好又快推动各项事业科学发展。

1. 发展是科学发展观第一要义

邓小平同志强调：“发展才是硬道理”，“中国解决所有问题的关键是要靠自己的发展”。当代中国的主题是发展，科学发展观是用来指导发展的，不能离开发展这个主题。离开了发展，科学发展观就成了无源之水，无本之木。中国特色社会主义是靠发展来不断巩固和前进的，坚持以科学发展为主题，用发展的眼光、发展的思路、发展的办法解决前进中的问题，是改革开放以来我们在实践中得出的一条成功经验和重要结论。继续推进中国特色社会主义伟大事业，关键是要紧紧抓住发展这个第一要义，深刻领会第一要义，始终贯穿第一要义，切实抓好第一要义。强调第一要义是发展，就是要牢牢抓住经济建设这个中心，聚精会神搞建设、一心一意谋发展，不断解放和发展社会生产力，为发展中国特色社会主义奠定坚实和丰厚的物质基础。强调第一要义是发展，就是要抓住机遇，加快发展，紧紧抓住并切实用好重要战略机遇期，坚持好字优先，以好为前提，促进国民经济又好又快地发展，实现长期持续地高质量快速增长，加快推进我国社会主义现代化建设步伐。

2. 以人为本是科学发展观的本质和核心

以人为本，就是以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。科学发展观强调的以人为本，这个“人”，是人民群众，这个“本”，是人民群众的根本利益。坚持以人为本，就是始终坚持人民在中国特色社会主义事业中的主体地位，其本源、根本、出发点和落脚点，就是坚持从人民的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民日益增长的物质文化需要，不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。以人为本是发展的目的，以经济建设为中心是达到这个目的的手段。在经济发展的基础上，不断提高人民群众物质文化水平和健康水平；尊重和保障人权，包括公民的政治、经济、文化权利，不断提高人们的思想道德素质、科学文化素质和健康素质；创造人们平等发展、充分发挥聪明才智的社会环境，妥善处理人民群众根本利益和具体利益、长远利益和眼前利益的关系，我们就能使广大工人、农民、知识分子和其他群众越来越充分地享受到经济和社会发展的成果。

3. 全面、协调、可持续发展是科学发展观的基本要求

全面发展，就是要按照中国特色社会主义事业总体布局，以经济建设为中心，全面推进经济、政治、社会、文化建设，实现经济发展和社会全面进步。全面，是指发展要有全面性、整体性、全局性，不仅经济发展，而且各个方面都要发展；协调，是指发展要有协调性、均衡性，各个方面、各个环节的发展要相互适应、相互促进；可持续，是指发展要有持久性、连续性，不仅当前要发展，而且要保证长远发展。

协调发展，就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然

和谐发展、统筹国内发展和对外开放。统筹城乡发展，就是要以城带乡、以工促农、城乡互动，促进城乡经济社会一体化的发展。城乡统筹发展的核心目的是缩小城乡差距，共同发展。统筹区域发展，就是要继续发挥各个地区的优势和积极性，逐步扭转地区差距扩大的趋势。统筹经济社会发展，就是要在大力推进经济发展的同时，更加注重加快社会发展，加大对社会事业的投入，大力发展战略性新兴产业、文化、卫生、体育等事业，做好就业和社会保障工作，逐步理顺收入分配关系。统筹人与自然和谐发展，就是要处理好经济建设、人口增长与资源利用、生态环境保护的关系，在推进发展中充分考虑资源和环境的承载力，统筹考虑当前发展和未来发展的需要，既积极实现当前发展目标，又为未来发展创造有利条件，积极发展循环经济，实现自然生态系统和社会经济系统的良性循环。统筹国内发展和对外开放，就是要适应全球化深入发展的新形势，在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济技术合作，不断提高对外开放水平。

可持续发展，就是要促进人与自然的和谐，实现经济发展和人口、资源、环境相协调，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，保证一代接一代地永续发展。实现可持续发展，必须正确处理人与自然的关系，把坚持以人为本与尊重自然规律有机结合，努力为人类的长期生存和发展创造一个良好的环境和条件。我国人口众多，资源短缺，生态脆弱，在发展过程中不仅要尊重经济规律，更要倍加尊重自然规律，充分考虑资源和生态环境的承载能力，积极转变经济社会发展的增长方式，不断加强生态建设和环境保护，一定要合理开发和节约利用各种自然资源。

4. 统筹兼顾是科学发展观的根本方法

随着改革开放的深入和现代化建设的推进，我们面对的社会利益主体更多，领域更广，利益关系也更复杂。我国经济社会发展还不够全面，城乡二元经济结构局面亟待改变，地区发展很不平衡，经济的快速增长对资源、环境的压力日益加大，经济社会发展中的各种利益关系变得越来越复杂，矛盾重重。这就要求我们的发展要更加注重统筹兼顾，做到城乡协调发展、区域协调发展、经济社会协调发展、人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，推进经济、政治、社会、文化建设的各个环节、各个方面相协调。也就是说，要坚持统筹全局、兼顾各方，把现代化建设各领域各环节统筹好、协调好，把社会各阶层各群体的利益关系统筹好、协调好，在大力推进经济建设的同时促进政治建设、文化建设、社会建设共同发展。掌握统筹兼顾的科学思想方法，提高辩证思维能力，不断增强统筹兼顾的本领，才能更好地妥善处理当前各方面突出矛盾、协调好各种利益关系，实现全面、协调、可持续地发展。

二、构建和谐社会

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。社会主义和谐社会，是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设协调发展的社会，是人与人、人与社会、人与自然整体和谐的社会。构建社会主义和谐社会，是我们党以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会全局出发提出的重大战略任务。反映了建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的内在要求，体现了全党全国各族人民的共同愿望。社会和谐在很大程度上取决于社会生产力的

发展水平，取决于发展的协调性，在大力发展社会生产力的同时，还要注重发展社会事业和文化建设，实现人与自然的和谐、人与社会的和谐，推动经济社会协调发展。

1. 落实区域发展总体战略，促进区域协调发展

构建和谐社会，首先要促进区域的均衡发展、协调发展、共同发展。推进区域经济社会协调发展，就要继续深入推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展，形成分工合理、特色明显、优势互补的区域产业结构，推动各地区共同发展。加大对欠发达地区和困难地区的扶持力度。中央财政转移支付资金重点用于中西部地区，尽快使中西部地区基础设施和教育、卫生、文化等公共服务设施得到发展，逐步缩小地区间基本公共服务差距。支持经济发达地区加快产业结构优化升级和产业转移，扶持中西部地区优势产业项目，加快这些地区的资源优势向经济优势转变。继续发挥经济特区、上海浦东新区作用，推进天津滨海新区等条件较好地区开放开放。

2. 统筹推进城镇化和社会主义新农村建设，促进城乡协调发展

要坚定地走中国特色城镇化道路，促进大中小城市和小城镇协调发展，着力提高城镇综合承载能力，发挥城市对农村的辐射带动作用，促进城镇化和新农村建设良性互动。要深化农村改革，调整优化农村经济结构，积极稳妥地推进城镇化，发展壮大县域经济。各级政府要把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，国家财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村，逐步加大政府土地出让金用于农村的比重。实行最严格的耕地保护制度，从严控制征地规模，加快征地制度改革，提高补偿标准，探索确保农民现实利益和长期稳定收益的有效办法，解决好被征地农民的就业和社会保障。要加大统筹城乡发展力度，把解决好“三农”问题作为重中之重的工作，进一步强化强农惠农政策，协调推进工业化、城镇化和农业农村现代化，让农民有一个幸福生活的美好家园。

3. 坚持教育优先发展，促进教育公平；加强医疗服务，提高人民健康水平；加快发展文化事业和文化产业，满足人民群众文化需求

坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜，逐步缩小城乡、区域教育发展差距，推动公共教育协调发展。健全医疗卫生服务体系，重点加强农村三级卫生服务网络和以社会卫生服务为基础的新兴城市卫生服务体系建设。加强公益性文化设施建设，鼓励社会力量捐助和兴办公益性文化事业，加快建立覆盖全社会的公共文化服务体系、优先安排关怀群众切身利益的文化建设项目，突出抓好广播影视村村通工程、社区和乡镇综合文化站（室）工程、全国文化信息资源共享工程。加强历史文化遗产保护和非物质文化遗产保护。加强城乡社区体育设施建设，广泛开展全民健身活动，提高竞技体育水平。

4. 加强环境治理保护，促进人与自然相和谐

要以解决危害群众健康和影响可持续发展的环境问题为重点，加快建设资源节约型、环境友好型社会。实施重大生态建设和环境整治工程，有效地遏制生态环境恶化趋势。统筹城乡环境建设，加强城市环境综合治理，改善农村生活环境和村容村貌。要以工业、交通建筑为重点，大力推进节能减排，提高能源效率，积极发展循环经济和节能环保产业，加强适应和减缓气候变化能力建设，大力开发低碳技术，发展新能源和可再生能源，搞

好节能、节地、节水、节材工作，建设低碳生态城市。要处理好人与自然、建筑、城市、乡村的关系，促进人与自然的和谐相处和协调发展。

5. 着力保障和改善民生，促进社会和谐进步

要重视和大力加强文化建设，继承和弘扬中华民族优秀传统文化，发展公益性文化事业，保障人民群众的基本需求和权益。要千方百计扩大就业，拓宽就业、择业、创业渠道，鼓励自主创业、自谋职业等多种形式灵活就业；以创业带动就业，构建和谐劳动关系。要全面做好人口工作，促进人口长期均衡发展，优先发展社会养老服务事业，加强社会服务建设，建立健全基本公共服务体系，切实维护社会和谐稳定。要加快推进以改善民生、保障民生等重点的社会建设，促进社会公平正义，完善社会管理，激发社会创造活力，创造人与社会、人与人和谐相处的局面，推动社会和谐发展和进步。

三、建设社会主义新农村

“十一五”时期是为社会主义新农村建设打下坚实基础、推进现代农业建设迈出重大步伐、构建新型工农城乡关系取得突破进展、加速推进农村全面建设小康社会的关键时期。建设社会主义新农村，就是要全面贯彻落实科学发展观，统筹城乡经济社会发展；实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针，按照“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，协调推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设，全面提高我国农村经济社会发展建设的整体水平。在加强农村基础设施建设，改善社会主义新农村建设的物质条件方面，主要应做好以下三方面的工作：

1. 大力加强农田水利、耕地质量和生态建设

在搞好重大水利工程建设的同时，不断加强农田水利建设。加大大型排涝泵站技术改造力度，配套建设田间工程。加快发展节水灌溉，继续把大型灌区续建配套和节水改造作为农业固定资产投资的重点。大力推广节水技术。实行中央和地方共同负责，逐步扩大中央和省级小型农田水利补助专项资金规模。切实抓好以小型灌区节水改造、雨水集蓄利用为重点的小型农田水利工程建设和管理。继续搞好病险水库除险加固，加强中小河流治理。要大力加强耕地质量建设，实施新一轮沃土工程，科学施用化肥，引导增施有机肥，全面提升地力。农业综合开发重点支持粮食主产区改造中低产田和中型灌区节水改造。按照建设环境友好型社会的要求，继续推进生态建设，切实搞好退耕还林、天然林保护等重点生态工程，稳定完善政策，培育后续产业，巩固生态建设成果。继续推进退牧还草、山区综合开发。加强荒漠化治理，积极实施沙漠化地区和东北黑土地区等水土流失综合防治工作。建立和完善水电、采矿等企业的环境恢复治理责任机制，从水电、矿产等资源的开发收益中，安排一定的资金用于企业所在地环境的恢复治理，防止水土流失。

2. 加快乡村基础设施建设

要着力加强农民最急需的生活基础设施建设。在巩固人畜饮水解困成果基础上，加快农村饮水安全工程建设，优先解决高氟、高砷、苦咸、污染水及血吸虫病区的饮水安全问题。有条件的地方，可发展集中式供水，提倡饮用水和其他生活用水分质供水。要加快农村能源建设步伐，在适宜地区积极推广沼气、秸秆气化、小水电、太阳能、风力发电等清洁能源技术。大幅度增加农村沼气建设投资规模，有条件的地方，要加快普及用户用沼

气，支持养殖场建设大中型沼气。以沼气池建设带动农村改圈、改厕、改厨。尽快完成农村电网改造的续建配套工程。加强小水电开发规划和管理，扩大小水电带燃料试点规模。要进一步加强农村公路建设，基本实现全国所有乡镇通油（水泥）路，东、中部地区所有具备条件的建制村通油（水泥）路，西部地区基本实现具备条件的建制村通公路。要积极推进农业信息化建设，充分利用和整合涉农信息资源，强化面向农村的广播电信等信息服务，重点抓好“金农”工程和农业综合信息服务平台建设工程。引导农民自愿出资出劳，开展农村小型基础设施建设。按照建管并重的原则，逐步把农村公路等公益性基础设施的管护纳入国家支持范围。

3. 加强村庄规划和人居环境治理

随着生活水平提高和全面建设小康社会的推进，农民迫切要求改善农村生活环境和村容村貌。各级政府要切实加强村庄规划工作，安排资金支持编制村庄规划和开展村庄治理试点；可从各地实际出发制定村庄建设和人居环境治理的指导性目录，重点解决农民在饮水、行路、用电和燃料等方面的困难。凡符合目录的项目，可给予资金、实物等方面的支持。加强宅基地规划和管理，大力节约村庄建设用地，向农民提供经济安全适用、节地节能节材的住宅设计图样。引导和帮助农民切实解决住宅与畜禽圈舍混杂问题，搞好农村污水、垃圾治理，改善农村环境卫生。注重村庄安全建设，防止山洪、泥石流等灾害对村庄的危害，加强农村消防工作。村庄治理要突出乡村特色、地方特色和民族特色，保护具有历史文化价值的古村落和古民宅。要本着节约原则，充分立足现有基础进行房屋和设施改造，防止大拆大建，防止加重农民负担，扎实稳步推进村庄治理。

四、转变经济发展方式

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。这就要求我国经济社会的发展，深入贯彻落实科学发展观，适应国内外形势新变化，顺应各族人民过上更好生活的新期待，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，深化改革开放，保障和改善民生，巩固经济社会发展建设成果，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。

以加快转变经济发展方式为主线，必须贯穿我国经济社会发展全过程和各个领域，提高发展的全面性、协调性、可持续性，坚持在发展中转变、在转变中谋发展，实现经济社会又好又快发展。基本要求是：

1. 经济结构进行战略性调整

坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向。构建扩大内需长效机制，促进经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动转变，形成消费、投资、出口协调拉动经济增长新局面，保持经济平稳较快发展。加强农业基础地位，提升制造业核心竞争力，发展战略性新兴产业，加快发展服务业，促进经济增长向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变。统筹城乡发展，积极稳妥推进城镇化，加快推进社会主义新农村建设，促进区域良性互动、协调发展。

2. 加强技术进步与创新

坚持把科学进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑。深入实施科教兴国战

略和人才强国战略，充分发挥科技第一生产力和人才第一资源作用，提高教育现代化水平，完善科技创新体制机制，增强自主创新能力，壮大创新人才队伍，推动发展向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，加快建设创新型国家。

3. 切实保障和改善民生

坚持以人为本，把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。完善保障和改善民生的制度安排，把促进就业放在经济社会发展优先位置，构建和谐劳动关系，加快发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，加大收入分配调节力度，健全覆盖城乡居民的社会保障体系，坚定不移走共同富裕道路，使发展成果惠及全体人民。

4. 建设资源节约型、环境友好型社会

坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点。深入贯彻节约资源和保护环境基本国策，构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式，树立绿色、低碳发展理念，节约能源，降低温室气体排放强度，大力发展战略性新兴产业，推广低碳技术，加大环境保护力度，积极应对气候变化，促进经济社会发展与人口资源环境相协调，走可持续发展之路。

5. 坚持改革开放

改革开放以来，我国经济、社会、文化发展发生了巨大变化。必须继续坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。要加快改革攻坚步伐，坚定推进经济、政治、文化、社会等领域改革，加快构建有利于科学发展的体制机制，最大限度解放和发展生产力。实施互利共赢的开放战略，与国际社会共同应对全球性挑战、共同分享发展机遇。以开放促发展、促改革、促创新，进一步提高改革开放水平。

第二节 其他有关城乡规划的政策

跨世纪以来，住房和城乡建设部及有关部门发布了一系列有关城乡规划的具体政策，如《关于贯彻〈国务院关于加强节能工作的决定〉的实施意见》、《关于发展节能省地型住宅和公共建筑的指导意见》、《关于贯彻〈关于深化改革严格土地管理的决定〉的通知》、《关于做好住房建设规划与住房建设年度计划制度工作的指导意见》、《关于贯彻落实〈国务院关于加强城乡规划监督管理的通知〉的通知》、《关于开展城乡规划效能监察的通知》等政策性文件。这些，都是城乡规划管理工作中应当了解和把握的内容。

一、节能节地

1. 节能

为了贯彻落实《国务院关于加强节能工作的决定》的精神，加强建筑节能和城市公共交通节能工作，建设部于2006年发布了《关于贯彻〈国务院关于加强节能工作的决定〉的实施意见》(建科〔2006〕231号)，要求提高城乡规划编制的科学性，从源头上转变城乡建设方式。具体内容如下：

城乡规划编制和实施要充分体现节约资源的基本国策。制定全国城镇体系规划、省域城镇体系规划要从节约能源的角度，统筹考虑城镇空间布局和规模控制以及重大基础设施

布局。制定城市总体规划，要根据本地区的环境、资源条件，科学确定发展目标、方式、功能分区、用地布局，确定交通发展战略和城市公共交通总体布局，落实公交优先政策，确定主要对外交通设施和主要道路交通设施布局，限制高能耗产业用地规模。村镇规划要符合村镇体系布局，规划建设指标必须符合国家规定。严禁高能耗、高污染企业向乡镇转移，不得为国家明确退出和限制建设的各类企业安排用地。

从规划源头控制高耗能居住建筑的建设。各地应根据当地住房的实际状况以及土地、能源、水资源和环境等综合承载能力，分析住房需求，制定住房建设规划，合理确定当地新建商品住房总面积的套型结构比例。城市规划主管部门要会同建设、房地产主管部门将住房建设规划纳入当地国民经济和社会发展中长期规划和近期建设规划，按建设资源节约型和环境友好型城镇的总体要求，合理安排套型建筑面积 $90m^2$ 以下住房为主的普通商品住房和经济适用住房布局。

2. 节能省地型住宅和公共建筑

我国已进入全面建设小康社会的新时期。如何解决日益紧迫的人口、资源、环境与工业化、城镇化、经济快速增长的矛盾，是我们面临的重要挑战。中央从战略高度提出发展节能省地型住宅和公共建筑，是新时期转变城乡建设方式，提高城乡发展质量和效益的重要决策。为贯彻落实中央关于发展节能省地型住宅和公共建筑的要求，建设部在《关于发展节能省地型住宅和公共建筑的指导意见》（建科〔2005〕78号）中对城乡规划工作提出了具体的要求：

(1) 充分认识发展节能省地型住宅和公共建筑的重要意义。我国是一个发展中国家，人均能源资源相对贫乏。但在城乡建设中，增长方式比较粗放，发展质量和效益不高；建筑建造和使用，能源资源消耗高、利用效率低的问题比较突出；一些地方盲目扩大城市规模，规划布局不合理，乱占耕地的现象时有发生；重地上建设、轻地下建设的问题还不同程度地存在。资源、能源和环境问题已成为城镇发展的重要制约因素。各地要充分认识到发展节能省地型住宅和公共建筑，做好建筑节能节地节水节材工作，是落实科学发展观，调整经济结构、转变经济增长方式的重要内容，是保证国家能源和粮食安全的重要途径，是建设节约型社会和节约型城镇的重要举措。要进一步增强紧迫感和责任感，转变观念，切实改变城乡建设方式，切实从节约资源中求发展，从保护环境中求发展，从循环经济中求发展，促进城乡建设和国民经济的持续健康发展。

(2) 建筑节地。到2010年，城乡新增建设用地占用耕地的增长幅度要在现有基础上力争减少20%；到2020年，城乡新增建设用地占用耕地的增长幅度要在2010年目标基础上再大幅度减少。在城镇化过程中，要通过合理布局，提高土地利用的集约和节约程度。重点是统筹城乡空间布局，实现城乡建设用地总量的合理发展、基本稳定、有效控制；加强村镇规划建设管理，制定各项配套措施和政策，鼓励、支持和引导农民相对集中建房，节约用地；城市集约节地的潜力应区分类别来考虑，工业建筑要适当提高容积率，公共建筑要适当提高建筑密度，居住建筑要在符合健康卫生和节能及采光标准的前提下合理确定建筑密度和容积率；要突出抓好各类开发区的集约和节约占用土地的规划工作。要深入开发利用城市地下空间，实现城市的集约用地。进一步减少黏土砖生产对耕地的占用和破坏。

(3) 主要政策措施。加强城乡规划的引导和调控。充分发挥城乡规划在推进节能省

地型住宅和公共建筑建设中的重要作用，统筹城乡发展，促进城镇发展用地合理布局。在城镇体系规划、城市总体规划、村镇规划、近期建设规划、控制性详细规划等不同层次和类型的规划中，要充分论证资源和环境对城镇布局、功能分区、土地利用模式、基础设施配置及交通组织等方面的影响，确定适宜的城镇发展空间布局、城镇规模和运行模式。加强规划对城镇土地、能源、水资源等利用方面的引导与调控，立足资源和环境条件，合理确定城市发展规模，合理选择建设用地，尽量少占或不占耕地，充分利用荒地、劣地、坡地和废弃地，充分开发利用地下空间，提高土地利用率。要注重区域统筹，积极推进区域性重大基础设施的统筹规划和共建共享。大力发展公共交通，有效地降低交通能耗和道路交通占用土地资源。要注意城乡统筹，按照有利生产、方便生活的原则，加快编制和实施村镇规划，合理调整居民点布局，引导农房建设和旧村改造，减少农村现有居民点人均用地，提高村镇建设用地的使用率，改善农民的生产生活环境。要对各类开发区的土地利用实施严格的审批制度，促进其集约和节约使用土地。要加强城乡规划实施的监督，严格保护自然资源、人文资源和生态环境，严格控制土地使用，严格执行建设用地标准，防止突破规划和违反规划使用土地，维护城乡规划的严肃性和权威性。

二、土地管理

实行最严格的土地管理制度，是由我国人多地少的国情决定的，也是贯彻落实科学发展观，保证经济社会可持续发展的必然要求。2004年颁布《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》之后，建设部随后发布了《关于贯彻〈关于深化改革严格土地管理的决定〉的通知》（建规〔2004〕185号）。通知的主要内容如下：

1. 切实做好土地利用总体规划与城乡规划的相互衔接工作

(1) 依法做好土地利用总体规划、城市总体规划、村庄和集镇规划的相互衔接工作。城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不应超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，城市和村庄、集镇建设用地必须符合城市规划、村庄和集镇规划。

(2) 在城乡规划制定工作中加强基本农田的保护。城市总体规划、村庄和集镇规划要把规划区内基本农田保护范围作为强制性内容，在图纸上详细标明。今后，凡调整城市总体规划、村庄和集镇规划涉及基本农田的，调整前必须报请原审批机关认可，经认可后方可调整；调整后的规划，必须按法定程序报原批准机关审批。

(3) 充分发挥近期建设规划的综合协调作用。近期建设规划与经济社会发展五年规划、房地产业和住房建设发展中长期规划要相互衔接，统筹安排规划年限内的城市建设用地总量、空间分布和实施时序，合理确定各类用地布局和比例。各地要依据近期建设规划，结合土地利用年度计划，确定城市建设发展的年度目标和安排。要优先安排危旧房改造和城市基础设施中拆迁安置用房、普通商品住房、经济适用住房建设项目建设用地，保证近期建设规划中确定的国家重点建设项目和基础设施项目用地。

2. 严格执行建设用地指标，促进土地资源的集约和合理利用

(1) 加快制定建设用地指标。抓紧工程项目建设用地指标制定和修改完善工作，优先开展城市基础设施项目、教育和公共文化、体育、卫生基础设施项目建设用地指标的编制工作，重点做好城市规划区范围内道路等市政工程建设用地指标、城市和村镇建设用地

指标的编制工作，尽快建立科学合理的用地指标框架体系。

(2) 编制和审批城乡规划，必须符合国家建设用地指标。各地要严格依据国家规定的建设用地指标编制和审批城市总体规划、村庄和集镇规划，合理确定城乡建设和用地规模。凡建设用地规模超过国家用地指标的规划，一律不得审查通过，并责成有关地方人民政府按规定进行缩减。

(3) 各类新建、改建、扩建工程项目必须严格执行用地指标。城乡规划主管部门在审批建设项目用地申请时，要依据国家规定的建设用地指标，对建设用地面积进行严格审查，对超过国家规定用地指标的，不得发放建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。禁止超过国家用地指标、以“花园式工厂”为名圈占土地。

(4) 各地要立足于本地区土地资源的实际状况，合理确定与城市发展相适应的绿化用地面积。鼓励和推广屋顶绿化和立体绿化。进行绿化建设，必须符合城市总体规划、城市绿化规划。禁止利用基本农田进行绿化。基本农田上进行绿化建设的城市，不得列入园林城市、生态园林城市考核范围。凡在基本农田上进行绿化建设的，必须立即停止并予以纠正。

(5) 指导和推广集约利用土地资源的新技术、新材料。要加快城乡规划动态监测系统及监测网络建设，充分利用现代高新技术实施城乡规划动态监测。积极推进建筑节能和墙体材料革新工作，研究、开发、推广和应用新型墙体材料，替代实心黏土砖。禁止占用耕地烧制实心黏土砖。在资金、技术允许情况下，鼓励开发利用城市地下空间。

3. 加强城乡规划对城乡建设和土地利用的调控和指导

(1) 省级人民政府必须依据省域城镇体系规划，统筹安排本行政区域内各行业和各地区用地。要充分考虑和利用现有基础设施，合理规划，避免低水平重复建设和超规模建设。

(2) 加强近期建设规划实施监管。近期建设规划确定的发展建设范围，必须符合已经法定程序批准的城市总体规划。编制近期建设规划，要根据城市总体规划确定的近期发展目标，划定近期建设控制线。各类建设项目，必须位于近期建设规划确定的近期建设控制线内。凡未按要求编制近期建设规划的，停止新申请建设项目和用地的规划审批；对违反近期建设规划的建设项目和用地申请，一律不予批准。

(3) 加强开发区规划管理。开发区范围内规划制定、审批权必须集中由所在市、县城乡规划主管部门行使，不得下放。凡下放规划管理权的，必须立即纠正。凡存在下放开发区规划管理权且尚未纠正的，对申请扩区的，一律不予批准。申请设立开发区或扩区的，必须报经省级城乡规划主管部门依据规划审查，核定用地范围并出具审查意见。设立各类开发区，必须符合省域城镇体系、城市总体规划。禁止在城市总体规划确定的建设用地范围外，设立开发区。因开发区发展需要申请扩区的，新增用地范围必须位于已经批准的城市总体规划建设用地范围内。

(4) 加强对存量土地利用的规划安排，控制新增建设用地。新建建设项目凡能利用存量土地的，不得批准新增建设用地。采取有力措施，做好“城中村”改造。存量土地再利用时，应当优先保证适合中低收入家庭需要的普通商品住房、经济适用住房建设以及必需的市政公用设施建设。城市、集镇和村庄新增建设用地，必须符合城市总体规划、村庄、集镇规划。禁止在城市规划区、村庄和集镇规划区范围以外，批准城市和集镇、村庄

建设用地。

(5) 加强城乡规划对土地储备、供应的调控和引导。城乡规划主管部门要依据城市总体规划和近期建设规划，就近期内需要收购储备、供应土地的位置和数量提出建议。实施土地收购储备，必须符合城市总体规划、近期建设规划。存量土地收购储备涉及房屋拆迁的，应当根据《国务院办公厅关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》(国办发〔2004〕46号)，纳入房屋拆迁中长期规划和年度计划管理。土地储备机构实施国有土地上房屋拆迁的，应当按照《城市房屋拆迁管理条例》规定的条件和程序办理。实施土地供应，必须符合近期建设规划和控制性详细规划。各地城乡规划主管部门要将城市中心地区、旧城改造地区、近期发展地区、拟储备出让土地的地区作为重点区域，优先编制控制性详细规划，明确规划设计条件。招标、拍卖或挂牌出让国有土地使用权时，应当具备依据控制性详细规划确定的规划设计条件，并作为出让合同的组成部分。凡没有列入或者不符合近期建设规划、控制性详细规划规定用途的土地，不得办理规划手续。

(6) 规范建设用地和项目审批程序。在城市规划区内进行建设需要申请用地的，必须持有关文件，向城乡规划主管部门申请办理规划许可手续。**未取得建设用地规划许可证而取得土地使用批准文件的，批准文件无效，已占用的土地依法予以收回。**需报请发展改革部门核准或备案的项目，必须先取得城乡规划主管部门出具的规划意见。

4. 加强对划拨土地上开发活动和集体建设用地流转的管理

(1) 规范原有划拨土地的房地产开发活动。经依法批准利用原有划拨土地从事房地产开发的，应按市场价补缴土地出让金，依法取得房地产开发资质，并纳入房地产开发管理。独立工矿区、困难企业可以利用自用划拨土地，在符合城市规划、土地利用总体规划的前提下，组织住房困难职工进行集资合作建房，并纳入经济适用住房建设管理，执行经济适用住房建设管理的有关规定，不得以与其他单位联合建设等形式变相进行房地产开发。

(2) 严格集体建设用地流转管理。建制镇、村庄和集镇中的农民集体所有建设用地使用权流转，必须符合建制镇、村庄和集镇规划，由城乡规划主管部门依据规划出具有关流转地块的规划条件。没有编制或违反建制镇、村庄和集镇规划要求的，有关集体建设用地，不得进行流转。房地产开发企业应按照《城市房地产管理法》的规定，依法在取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设，禁止以“现代农业园区”或“设施农业”为名、利用集体建设用地变相从事房地产开发和商品房销售活动。

(3) 加强对集体土地上房屋拆迁的管理。要与国土资源部门共同研究制定城市规划区内集体土地上房屋拆迁补偿有关政策。

5. 强化村庄集镇建设和用地管理

(1) 加强村镇规划编制工作。省域城镇体系规划要确定重点镇的数量；县（市）域城镇体系规划要确定镇和中心村的布局；村庄集镇总体规划，要合理确定农村居民点的数量、布局和建设用地规模。要统筹规划工业用地，严禁零散安排乡村工业用地。在符合农民意愿的前提下，统筹规划农村居民点、迁村并点。涉及行政区划调整的地区，要及时修编村庄和集镇规划。

(2) 加强对农村宅基地管理。新村镇宅基地必须位于村庄、集镇规划区内，并符合村庄、集镇规划的安排。凡没有制定村庄、集镇规划或宅基地申请与村庄、集镇规划不符

的，一律不得办理许可手续。已确定撤并的农村居民点内，不得批准进行新的建设。禁止多处申请宅基地。因实施农房建设，需申请批准新宅基地的，原有宅基地应当退回。农村住宅设计，不得突破当地规定的宅基地规划、建设标准。

(3) 采取切实措施，加大对村镇规划建设管理的资金支持和技术指导，理顺管理体制，加强村镇基层规划建设管理工作。

6. 依法严肃查处违法违规行为

(1) 依法监督和查处违法用地行为。地方各级城乡规划、建设行政主管部门要开展专项监督检查，重点查处未经审批乱圈地、突破国家用地指标和规划确定的用地规模使用土地、占用基本农田进行建设等问题。对建设单位、个人未取得建设用地规划许可证、建设工程规划许可证进行用地和项目建设，擅自改变规划用地性质或扩大建设规模，违反法律规定和规划要求随意流转集体建设用地等行为，要采取措施坚决制止，并依法给予处罚。按法律规定应当没收或拆除的违法用地和违法建设，必须依法处罚，不得以罚款或补办手续取代。

(2) 建立行政过错纠正和行政责任追究制度。上级部门要加强对下级部门的监督检查。对于地方人民政府及有关行政主管部门违反规定调整规划，违反规划批准使用土地和项目建设，擅自在规划确定的建设用地范围以外批准、设立开发区，以及对违法用地不依法查处等行为，除应予以纠正外，还要按照干部管理权限和有关规定对直接责任人给予行政处分。对于造成严重损失和不良影响的，除追究直接责任人责任外，还应追究有关领导的责任，必要时可给予负有责任的主管领导撤职以下行政处分；触犯刑律的，依法移交司法机关查处。

三、住房建设

为了切实解决房地产市场存在的问题，贯彻中央关于加强房地产市场调控的决策和部署，2003年8月国务院发布了《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》，2005年发布了《国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知》，2006年5月国务院转发九部委《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》，2007年8月国务院发布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，2008年12月国务院办公厅印发《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》，2009年10月住房和城乡建设部等七部委联合下发《关于利用住房公积金贷款支持保障性住房建设试点工作的实施意见》等一系列的具体政策，把住房建设问题提到加强住房保障体系建设和促进我国房地产业健康发展的重要地位。制定和实施住房建设规划与住房建设年度计划，成为改善人民群众生活，提高住房保障水平的重要工作。2008年住房和城乡建设部发布的《关于做好住房建设规划与住房建设年度计划制定工作的指导意见》(建规〔2008〕46号)。具体内容如下：

1. 加强领导，认真制定住房建设规划与住房建设年度计划

住房建设规划是对未来几年住房建设进行调控和指导的主要依据，做好住房建设规划以及住房建设年度计划的制定和实施工作是城市（包括县城）人民政府的重要职责。地方各级人民政府要采取有力措施，加强对住房建设规划制定工作的指导和监督。城市人民政府要加强对住房建设规划工作的组织领导，抓紧落实部门分工，建立健全工作机制，形成工作合力，切实提高编制工作质量和效率。要按照“政府组织、专家领衔、部门合作、

“公众参与、科学决策”的原则，做好前期调研、专题研究、规划编制等工作。

制定住房建设规划与住房建设年度计划，一是要以国家关于调整住房供应结构、稳定住房价格、切实解决城市低收入家庭住房困难以及促进房地产市场健康发展的相关政策文件为依据，深入贯彻科学发展观，落实全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的目标要求。二是要立足我国人多地少的基本国情，根据本地区社会经济发展水平、资源和环境承载能力，重点发展面向广大中低收入家庭的中低价位、中小套型普通商品住房和各类保障性住房；采取多种渠道和方式，妥善解决进城务工人员的居住问题。三是要与国民经济与社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、城市近期建设规划相衔接。

住房建设规划与住房建设年度计划应在征求社会意见的基础上，经城市人民政府批准后向社会公布。城市人民政府要制定并公布2008年至2012年住房建设规划，并认真组织实施。各直辖市、计划单列市和省会（首府）城市的住房建设规划（计划）报住房和城乡建设部备案，其他城市的住房建设规划（计划）报省、自治区建设主管部门备案。

2. 深入调查，科学确定住房建设发展目标

制定和实施住房建设规划与住房建设年度计划，政策性强、涉及面广、统计与分析任务重。做好这项工作，要加强全面调查，建立城市居民住房现状及动态管理档案，加强科学分析和预测。各地要充分利用住房现状调查的既有成果，参考城市住宅的保有量、成套情况、空间分布、产权状况、户均人口、户籍家庭数、流动人口居住情况、居民收入、居住需求意愿等情况，结合本地资源与环境等约束条件，人口和住房需求结构变化趋势，以及旧住宅改造、城市拆迁、市场需求和政策因素等，统筹研究确定住房结构、居住用地空间布局、设施配套和建设规模。

3. 突出重点，落实保障性住房建设标准及要求

制定住房建设规划和住房建设年度计划，要根据本地住宅需求情况，落实逐步解决城市中低收入家庭住房困难的目标，合理确定居住用地供应规模、土地开发强度和住宅供应规模。要把普通住房供应作为主要内容，突出强调以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难。要按照《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》（国办发〔2006〕37号）要求，明确新建住房结构比例，即凡新审批、新开工的商品住房，套型建筑面积90m²以下住房（含经济适用住房）面积所占比重，必须达到开发建设总面积的70%以上。要明确提出廉租住房、经济适用住房、限价普通商品住房和其它中低价位、中小套型普通商品住房等的建设目标、建设项目、住房结构比例、土地供应保障措施等，并提出包括新建、存量住房利用等多种渠道的综合解决方案。

住房建设规划的成果由规划文本、图册与附件组成。规划文本应包括总则、住房发展目标、住房用地供应目标与空间布局、住房政策、规划实施保障措施等内容。附件应包括规划说明、研究报告与基础资料。

4. 加强监督，明确住房建设规划实施的保障措施

各地要结合城乡规划效能监察工作，把住房建设规划的编制与实施过程，近期建设规划中落实项目用地、建设时序和进度安排情况，以及住房建设规划与年度计划及时向社会公布情况等作为规划效能监察重点。要引入社会监督机制，形成有效的信息反馈机制，及时发现新情况、解决新问题，确保住房建设规划落实到位。住房和城乡建设部将同有关

部门，加强对城市住房建设规划编制工作的指导、督促。对规划编制工作重视不够，工作不力、进度达不到要求的城市，将予以通报批评，责令及时整改，确保其按要求及时完成编制及报批工作，并向社会公布。

四、城乡规划效能监察

为深入贯彻中共中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》、国务院《全面推进依法行政实施纲要》和《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》（国发〔2002〕13号）精神，确保政令畅通，落实国家宏观调控政策，推进城乡规划依法行政，2004年建设部发布了《关于清理和控制城市建设中脱离实际的宽马路、大广场建设的通知》，2005年建设部、监察部发布了《关于开展城乡规划效能监察的通知》，建设部发布了《关于加强城市总体规划编制和审批工作的通知》、《关于建立派驻城乡规划督察员制度的指导意见》。

1. 城乡规划效能监察

2005年，建设部、监察部决定开展城乡规划效能监察，发布了《关于开展城乡规划效能监察的通知》（建规〔2005〕161号）。城乡规划效能监察的主要内容包括：

(1) 城乡规划依法编制、审批情况。是否进行了城市总体规划修编的前期研究和论证；是否经原审批机关的认定后，开展城市总体规划修编工作；城市总体规划修编是否委托符合资质条件的编制单位承担；是否参照经国务院批准的《城市总体规划审查工作规则》，建立相应的城市总体规划审查工作机制；是否建立了城市总体规划与土地利用总体规划的协调机制；上报审批的规划编制成果是否符合法律、法规和技术标准规范要求。

(2) 城乡规划行政许可的清理、实施、监督情况。是否严格按照《行政许可法》的要求清理、规范了城乡规划行政许可事项；是否建立了完善的建设项目规划审批流程；是否建立了城乡规划行政许可的内部监督制度；地（市）、县（市）一级规划的行政管理权是否集中统一管理；各类开发区是否纳入规划和管理；是否存在以政府文件和会议纪要等形式取代选址程序，未取得“选址意见书”而批准立项、未取得“建设用地规划许可证”而批准使用土地等情况；建立派驻城市规划督察员制度情况等。

(3) 城乡规划政务公开情况。是否建立了城乡规划公示、听证等公众参与制度；是否建立了城乡规划主动公开和依申请公开制度；是否建立了城乡规划信息咨询及查询制度；是否研究制定了地方性法规或规章，逐步把政务公开纳入法制化轨道。

(4) 城乡规划廉政、勤政情况。是否存在个别领导干部违纪违法干预城乡规划实施的现象；是否违反经批准的规划和法定程序建设政府工程；是否建立了违纪违法案件举报制度；对违纪违法案件是否进行了认真查处。

2. 城市总体规划的编制与审批

2005年，国务院有关领导对做好新一轮城市总体规划的修编工作作出重要批示，要求对城市总体规划修编工作及时进行正确引导，制定严格的审批制度，合理确定城市建设与发展规模，严格控制土地使用。为了切实贯彻落实科学发展观，加强城市总体规划的修编和审批工作，建设部发布了《关于加强城市总体规划修编和审批工作的通知》（建规〔2005〕2号），就有关问题通知如下：

(1) 充分认识做好城市总体规划修编工作的重要性。城市总体规划是促进城市科学协调发展的重要依据，是保障城市公共安全与公众利益的重要公共政策，是指导城市科学发展的法规性文件。城市总体规划直接关系到城市总体功能的有效发挥，关系到经济、社会、人口、资源、环境的协调发展，必须体现前瞻性、战略性、综合性。

各地在城市总体规划修编工作中，必须认真贯彻落实科学发展观，适应社会主义市场经济的要求，体现建设社会主义和谐社会的目标。修编工作要从基本国情出发，合理确定建设规模，严格控制土地使用，防止滥占土地，保证城市的协调和可持续发展。

(2) 切实加强城市总体规划与土地利用总体规划的协调和衔接。要完善城市总体规划与土地利用总体规划修编工作的协调机制。**城市总体规划的修编必须与土地利用总体规划的修编相互协调**，在城市规划区内，城市建设用地的安排，必须符合城市总体规划确定的用地布局和发展方向；**城市总体规划中建设用地的规模、范围与土地利用总体规划确定的城市建设用地规模、范围应一致**。

城市总体规划的修编必须坚持集约和节约用地、保护耕地的原则，尤其要注重对基本农田的保护。要将**规划区内已经确定的基本农田明确列为禁止建设区**。修编或调整城市总体规划，凡涉及改变基本农田性质和范围的，必须按依法程序办理有关手续。修编或调整的城市总体规划上报审批或备案时，有关批准文件应当作为附件。

(3) 认真做好城市总体规划修编的前期论证工作。要重视和加强城市总体规划修编的前期研究和论证工作。各地在修编城市总体规划前，要对原总体规划实施情况进行认真总结，针对存在的问题和面临的新情况，着眼城市的发展目标和发展可能，从土地、水、能源和环境等城市长远的发展保障出发，组织空间发展战略研究，前瞻性地研究城市的定位和空间布局等战略问题。

要客观分析资源条件和制约因素，着重研究城市的综合承载能力，解决好资源保护、生态建设、重大基础设施建设等城市发展的主要环节。要处理好城市与区域统筹发展、城市与乡村统筹发展的关系，在更广阔的空间领域研究资源配置、区域环境治理等问题。在此基础上，科学、合理地提出城市发展的目标、规模和空间布局，为城市总体规划的修编提供基本依据。

(4) 改进和完善城市总体规划修编的方法与内容。城市总体规划修编要转变单一由部门编制的方式，采取政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策、依法办事的方式。规划修编的有关专题研究，要在政府组织下，由相关领域的资深专家领衔担任专题负责人。规划的修编过程中要广泛吸收包括政府部门、社会组织、企业、个人等各方意见，要采用咨询、交流、公示等方式，促进公众对规划修编的参与。

修编城市总体规划要改变只注重建设规划的观念，使规划内容能体现经济、社会、生态的可持续发展等重大问题；要突出规划的控制性，明确规划强制性内容，明确规划禁止、限制与适宜建设地区；要统筹考虑区域基础设施建设、生态环境保护；要重视市域城镇体系规划，促进城乡协调发展；要重视对历史文化和风景名胜资源的保护；要明确近期建设规划的发展重点和建设时序。

(5) 严格执行城市总体规划审批制度。目前正在修编的、由国务院审批城市总体规划的城市，应当按照合理限制发展规模、防止滥占土地、与土地利用总体规划协调和衔接

接，以及完善城市总体规划修编方法和内容的要求，对总体规划修编工作进行检查。城市总体规划由地方人民政府审批的，也应当进行一次检查。

各地城市总体规划的修编工作必须符合《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》（国发〔2002〕13号）文件的精神。凡进行城市总体规划修编的，必须经原规划审批机关的认定；未经认定不得修编。擅自进行修编的，按违反城市总体规划进行追究。

城市总体规划由国务院审批的，建设部将严格按照经国务院批准的《城市总体规划审查工作规则》规定的程序，会同有关部门对规划纲要和规划的初步成果进行行政审查。有关城市必须依据城市规划部际联席会成员单位提出的意见对规划成果进行完善，并提出明确说明。地方人民政府应当参照经国务院批准的《城市总体规划审查工作规则》，建立相应城市总体规划审查工作机制。

3. 城乡规划督察员制度

为了深入贯彻《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》（国发〔2002〕13号）要求，不断加强对城乡规划管理的监督检查，总结推广各地派驻城乡规划督察员制度试点工作做法与经验，规范和引导各地派驻城乡规划督察员制度的建立和完善，2005年，建设部提出了《关于建立派驻城乡规划督察员制度的指导意见》（建规〔2005〕81号）。具体内容为：

(1) 充分认识建立派驻城乡规划督察员制度的重要意义。建立派驻城乡规划督察员制度，是深入贯彻《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》的具体要求，贯彻落实中共中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》的重要举措，对于落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，维护城乡规划的严肃性，更好发挥城乡规划作用，具有重要的意义。这项制度的建立，强化了城乡规划的层级监督，有利于形成快速反馈和及时处置的督察机制，及时发现问题，减少违反规划建设带来的消极影响和经济损失；有利于推动地方规划管理部门依法行政，促进党政领导干部在城乡规划决策方面的科学化和民主化。

(2) 明确建立派驻城乡规划督察员制度的基本思路。派驻城乡规划督察员制度是在现有的多种监督形式的基础上建立的一项新的监督制度。其核心内容是通过上级政府向下一级政府派出城乡规划督察员，依据国家有关城乡规划的法律、法规、部门规章和相关政策，以及经过批准的规划、国家强制性标准，对城乡规划的编制、审批、实施管理工作进行事前和事中的监督，及时发现、制止和查处违法违规行为，保证城乡规划和有关法律法规的有效实施。

建立派驻城乡规划督察员制度，应当从省级人民政府向下一级人民政府派出城乡规划督察员开始。督察工作要努力拓宽省级政府的城乡规划监督渠道，主要促进所在地实行自身有效的规划管理为目标。派出城乡规划督察员的日常管理工作应当由省级规划主管部门负责，不得给当地政府及其城乡规划管理部门增加负担。

城乡规划督察员有权对当地政府制定、实施城乡规划的情况，当地城乡规划主管部门贯彻执行城乡规划法律、法规和有关政策的情况，查处各类违法建设以及受理群众举报、投诉和上访的情况进行督察。

(3) 城乡规划督察员的职责。城乡规划督察员要重点督察以下几方面内容：城乡规划审批权限问题；城乡规划管理程序问题；重点建设项目选址定点问题；历史文化名城、

古建筑保护和风景名胜区保护问题；群众关心的“热点、难点”问题。城乡规划督察员特别要加大对大案要案的督察力度。

城乡规划督察员应当本着“到位不越位、监督不包办”的原则，不妨碍、替代当地城乡规划主管部门正常的行政管理工作，在不违反有关法律的前提下，实施切实有效的监督。一般以参加会议、查阅资料、调查研究等方式，及时了解规划编制、调整、审批及实施等情况。当地政府及有关单位应积极配合，及时准确地提供有关具体情况。应采取公布城乡规划督察员联系方式、设立举报箱等措施鼓励单位、社会组织和个人向城乡规划督察员反映情况，检举、揭发违反规划的行为。

对于督察中发现的违反城乡规划的行为，城乡规划督察员应当及时向当地政府或有关部门提出督察意见，同时将督察意见上报省级人民政府及城乡规划主管部门。当地政府及有关部门应当认真研究督察意见，及时向城乡规划督察员反馈意见，做到有错必纠。对市（县）政府拒不改正的，应请求由省级人民政府及其城乡规划主管部门责令改正，并建议省级人民政府就城乡规划督察员反映的问题组织调查，并召开由派驻的城乡规划督察员主持的听证会，提出处理意见或直接处理。

要高度重视城乡规划督察员的选派工作。城乡规划督察员应当具有强烈的社会责任感，能够坚持原则，忠实履行职责；熟悉城乡规划政策法规，具备城乡规划建设方面的专业知识和比较丰富的实际工作经验。既可从省级城乡规划主管部门、规划院，也可从其他城市或当地城乡规划工作者中选派，但一般应当熟悉被派驻城市的基本情况。

城乡规划督察员应严格遵守督察纪律，不夸大、掩饰督察发现的问题，应定期向派出政府城乡规划主管部门书面汇报工作。对督察工作不力、违反工作纪律的城乡规划督察员，一经发现，要及时解聘。构成犯罪的，移交司法机关处理。各省（区、市）应当根据当地的实际需要详细界定城乡规划督察员的职责权限、责任。

4. 控制道路广场建设

2004年，建设部发现一些城市在建设工作中出现了一些亟待解决的问题，有的地方不顾客观实际，盲目攀比，建设超标准的大广场、宽马路；有的在建设中侵犯群众利益，违规强行拆迁；有的建设资金不足，强行摊派，拖欠工程款等，不利于地方经济与社会的协调发展。为了切实贯彻落实中央经济工作会议精神，确保城市建设健康发展，发布了《关于清理和控制城市建设中脱离实际的宽马路、大广场建设的通知》（建规〔2004〕29号）。具体内容如下：

（1）暂停城市宽马路、大广场的建设。自本通知印发之日起，各地城市一律暂停批准红线宽度超过80m（含80m）城市道路项目和超过2公顷（含2公顷）的游憩集会广场项目。在此之前，已经批准的2公顷以上（含2公顷）的游憩集会广场项目，尚未竣工的，一律暂停建设；对已经办理规划、用地和开工批准手续，但尚未动工的，一律暂停开工；已经批准，但尚未办理用地和开工批准手续的，一律暂停办理用地和开工批准手续。

（2）清理城市各类广场、道路建设项目。省、自治区、直辖市人民政府要立即组织本地区各级城市人民政府，对各类在建和拟建的广场、道路建设项目进行清理检查。清理检查的重点是：各类广场、道路建设项目是否符合土地利用总体规划和城市总体规划，用地是否符合国家法律、法规和国务院有关文件的规定，建设规模和标准是否符合本通知的

规定，拆迁安置是否得到妥善落实，是否存在拖欠和摊派建设资金的情况。

(3) 规范城市广场、道路建设规划。各地要在清理检查的基础上，对城市各类广场、道路建设规划进行规范。今后，各地建设城市游憩集会广场的规模，原则上，小城市和镇不得超过1公顷，中等城市不得超过2公顷，大城市不得超过3公顷，人口规模在200万以上的特大城市不得超过5公顷；而且在数量与布局上，也要符合城市总体规划与人均绿地规范等要求。建设城市游憩集会广场，要根据城市环境、景观的需要，保证有一定的绿地。目前拟建设的游憩集会广场，不符合上述规定标准的，要修改设计，控制在规定标准内。

城市主要干道包括绿化带的红线宽度，小城市和镇不得超过40m，中等城市不得超过55m，大城市不得超过70m；城市人口在200万以上的特大城市，城市主要干道确需超过70m的，应当在城市总体规划中专项说明。目前拟建设的城市道路，超过上述规定标准的，要修改设计，控制在规定标准内。要改进城市道路交通规划管理，针对城市交通中存在的问题，合理规划路网布局，加大路网密度，改善交通组织管理。

(4) 加强对城市建设用地和城市建设资金的管理。要加强城市建设土地供应和土地出让的管理。城市建设中土地征用、土地开发等活动，都不得违背土地利用总体规划和城市总体规划。城市广场、道路等建设项目，凡违反土地利用总体规划和城市总体规划、规模超过规定标准的，项目未经批准的，未取得用地计划指标的，土地行政主管部门不得受理农用地转用和土地征用申请，不得实施供地。

要加强对城市建设资金投向的引导。城市广场、道路等由公共财政投资的建设项目，必须严格按照国家规定的审批程序进行审批，凡不符合已经批准的土地利用总体规划和城市总体规划、规模超过规定标准的，或者不符合所在城市实际、建设资金不落实的，不得批准进行建设。

5. 容积率管理

为了深入贯彻落实科学发展观，提高规划管理依法行政水平，加强建设用地容积率的管理，促进党风廉政建设，根据《城乡规划法》、《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》有关规定，2008年4月，住房和城乡建设部、监察部联合发出《关于加强建设用地容积率管理和监督检查的通知》（建规〔2008〕227号）。就切实加强建设用地容积率管理和监督检查工作有关要求，通知如下：

(1) 充分认识强化容积率管理工作的重要性。在城乡发展建设中，城市和镇人民政府依据《城乡规划法》制定本地的控制性详细规划，并依据控制性详细规划对建设项目进行规划管理是法律赋予的权力和责任。容积率是控制性详细规划的重要指标之一，既是国有土地使用权出让合同中必须规定的重要内容，也是进行城乡规划行政许可时必须严格控制的关键指标。近年来，一些地方城乡规划管理不规范、监管不到位，在城乡规划的行政审批中，对容积率的调整搞“暗箱操作”，涉及容积率管理的腐败案件时有发生，对城乡建设产生了不良影响，损害了党和政府的形象。强化城乡规划主管部门依法行政意识、切实加强建设用地容积率管理和监督检查，对于规范新时期城乡规划工作，维护城乡规划的严肃性，推进城乡规划领域的党风廉政建设具有重要意义。各级城乡规划主管部门和监察机关要进一步提高认识，切实把加强建设用地容积率管理和监督检查作为当前一项重要和紧迫的任务抓紧抓好，抓出成效。

(2) 严格容积率指标的规划管理。《城乡规划法》中明确规定：在城市、镇规划区内以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目，由城市、县人民政府城乡规划主管部门依据经批准的控制性详细规划核定建设用地的位置、面积、允许建设的范围。在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县人民政府城乡规划主管部门应当严格依据经批准的控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。对于规模小的镇、风景名胜区范围内的建设用地可直接根据相关规划提出规划设计条件。容积率作为规划设计条件中重要的开发强度指标，必须经法定程序在控制性详细规划中确定，并在规划实施管理中严格遵守，不得突破经法定程序批准的规划确定的容积率指标。

城乡规划主管部门在对建设项目实施规划管理中，必须严格遵守控制性详细规划确定的容积率指标。对同一建设项目，在给出规划设计条件、进行建设用地规划许可、规划方案审查、建设工程规划许可、建设项目竣工规划核实过程中，城乡规划主管部门给定的容积率指标均应符合法定规划确定的容积率指标，并将各环节的审批结果公示，直至该项目竣工验收完成。对于分期开发的建设项目，各期建设工程规划许可确定的建筑面积的总和，应该与规划设计条件、建设用地规划许可证确定的容积率相符合。

(3) 严格容积率指标的调整程序。国有土地使用权出让前，城乡规划主管部门应当严格依据经批准的控制性详细规划确定规划设计条件。规划设计条件中容积率指标如果突破控制性详细规划或其他规划的规定，应当依据《城乡规划法》的规定，先行调整控制性详细规划，涉及其他规划的须先行调整涉及的其他规划。所有涉及建设用地容积率调整的建设项目，其规划管理的有关内容必须依法公开，接受社会监督。

国有土地使用权一经出让，任何单位和个人都无权擅自更改规划设计条件确定的容积率。确需变更规划条件确定的容积率的建设项目，应根据程序进行：①建设单位或个人可以向城乡规划主管部门提出书面申请并说明变更的理由；②城乡规划主管部门应当从建立的专家库中随机抽调专家，并组织专家对调整的必要性和规划方案的合理性进行论证；③在本地的主要媒体上进行公示，采用多种形式征求利害关系人的意见，必要时应组织听证；④经专家论证、征求利害关系人的意见后，城乡规划主管部门应依法提出容积率调整建议并附论证、公示（听证）等相关材料报城市、县人民政府批准；⑤经城市、县人民政府批准后，城乡规划主管部门方可办理后续的规划审批，并及时将依法变更后的规划条件抄告土地管理部门备案；⑥建设单位或个人应根据变更后的容积率向土地主管部门办理相关土地出让收入补交等手续。

涉及容积率调整的相关批准文件、调整理由、调整依据、规划方案以及专家论证意见、公示（听证）材料等均应按照国家有关城建档案管理的规定及时向城建档案管理机构（馆）移交备查。

(4) 严格核查建设工程是否符合容积率要求。城乡规划主管部门要依法核实完工的建设工程是否符合规划行政许可要求。核实时要严格审查建设工程总建筑面积是否超出规划许可允许建设的建筑面积。建设工程竣工时所建的建筑面积超过规划许可允许建设的建筑面积的，建设单位不得组织竣工验收。**城乡规划主管部门要依法及时对违法建设进行处罚，拆除违法建设部分、没收违法收入，并对违法建设部分处以工程造价 10% 罚款。**

(5) 加强建设用地容积率管理监督检查。要抓紧完善建设用地容积率管理制度。尚

未建立建设用地容积率管理制度的省（区、市），要抓紧制定建设用地容积率管理制度，明确容积率调整的具体条件、审批程序及管理措施，明确相关部门的职责，并根据工作需要，建立相应的协作机制。

要切实加强对建设用地容积率管理的监督检查，督促各级城乡规划主管部门完善容积率管理制度，加大案件查办力度，坚决制止和纠正擅自变更规划、调整容积率等突出问题，严肃查处国家机关工作人员在建设用地规划变更、容积率调整中玩忽职守、权钱交易等违纪违法行为。

各省（区、市）城乡规划主管部门、监察机关要结合城乡规划效能监察工作，抓紧做好整章建制工作，并对近年来建设用地和建设项目的规划管理情况进行检查。住房和城乡建设部、监察部将对各地控制性详细规划修改特别是建设用地容积率管理情况进行专项检查。

第八章 公共行政学基础

第一节 行政与公共行政

一、行政

行政是一种组织的职能，任何组织（包括国家）其生存和发展都必须有相应的机构和人员行使执行和管理的职能。

二、公共行政

公共行政是指政府处理公共事务，提供公共服务的管理活动。公共行政是以国家行政机关为主的公共管理组织的活动。立法机关、司法机关的管理活动和私营企业的管理活动不属于公共行政。

三、公共行政的特点

公共行政包括“公共”和“行政”两方面的内容。“公共”是指公共权力机构整合社会资源、满足社会公共需要、实现公众利益、处理公共事务而进行的管理活动。“行政”则是公共机构制定和实施公共政策、组织、协调、控制等一系列管理活动的总和。

1. 公共性

(1) 公共权力。政府的行政权力是人民赋予的，政府要为人民服务并接受人民的监督；并受到立法机关所通过的法律制约，受到司法部门监督和制约。政府公权行使的一个重要原则是“越权无效”。

(2) 公共需要与公众利益。政府存在的目的是为了满足社会公共需要，实现公共利益。政府是公共利益的代表和体现。为维护公众利益，政府可以直接提供公共产品，如公共绿地、市政工程设施等；也可以通过间接手段和方式，对社会和市场进行管理和调控，如货币、价格政策；还可以依法运用行政手段进行强制性管制，如市场监管、行政处罚等。

(3) 社会资源。政府对社会的管理必须以有效地整合整个社会资源为基础，包括公共资源与民间资源。政府必须投入资源和产出资源。因此，要善于利用政府机制、市场机制、社会自治机制这三种机制对公共资源和民间资源充分利用和整合。

(4) 公共产品和公共服务。为人民服务是政府的主要职责，政府活动的目的是为社会和全体公民提供全面、优质的公共产品，为社会提供公正、公平的服务，政府不提供私人产品。

(5) 公共事务。政府活动的核心是对公共事务的处理，包括政治、经济、文化、社会管理等各方面和各领域。政府在公共事务管理上具有权威性。

(6) 公共责任。政府的公共责任包括政治责任、法律责任、道德责任、领导责任和经济责任五方面。政治责任是指政府要对立法机关负责、对政党负责、对司法机关负责、对公众负责、对民主政治负责；法律责任是指政府及其工作人员要承担违法行政的法律后果。道德责任是要求政府建设成一个“廉价政府”，政府工作人员要勤政廉洁。领导责任是指政府及其工作人员对其行政决策的失误要负领导责任并承担后果。经济责任是指政府必须严格按照公共预算办事，讲求政府行为的绩效。

(7) 公平、公正、公开与公民参与。“公民第一”的原则是公共行政的核心原则。公民在行政决策上享有知情权和顾问权，公共行政追求社会分配的公平与公正，公共行政应该增加透明度，有利于人民的监督与参与。

2. 行政性

公共行政包括政府对公共事务的管理和政府自身管理两个方面；是一系列政府管理活动的综合。包括决策、组织、协调和控制四方面的基本管理活动。

决策活动包括：制定公共政策、确定行政目标、作出行政规划。组织活动包括：组织机构的建立、职责的划分、目标体系的建立、规章制度的制定等。协调活动是指政府调控与市场关系的协调、政府部门之间的协调、政策执行过程中的沟通与协调等。控制活动主要指行政机关的监控，包括行政机关的自我监控以及立法机关的监控、司法机关的监控和政党、群众团体、新闻媒体、人民群众等外部力量对公共行政的监控机制等。

四、公共行政的主体与对象

1. 公共行政主体

公共行政的主体，一般认为是政府。

对“政府”有三种理解。广义的政府概念：政府是国家权力机关的总称，包括立法机关、行政机关和司法机关，这一种理解将政府等同于国家。中义的政府概念：政府包括行政机关，以及依法成立的各种享有行政权的独立机构。狭义的政府概念：政府仅指行政机关。我们采用中义的政府概念，即政府是指行政机关及独立行政机构。

公共行政的主体是以国家为主体的公共管理组织。公共管理组织除国家行政机关之外，还包括依法成立的具有一定行政权的独立行政机构和法定组织。

立法机关和司法机关不属于公共行政的主体。我国的居民委员会和村民委员会是基层群众性自治组织，负责本居住地区的公共产品的提供，如：人民调解、治安保卫、公共卫生等。

2. 公共行政的对象

公共行政的对象又称公共行政客体。即公共行政主体所管理的公共事务。公共事务包括：国家事务、共同事务、地方事务和公民政事。

国家事务是指全国性的统一事务，如社会保障、国防事务、外交事务等。共同事务是指涉及较为广泛的区域或者利益集团的事务，如流域治理、跨行政区域的规划编制、区域之间的关系协调等。地方事务专指地方性的行政事务，如市政工程、公用事业、市容环卫、公共交通等。公民政事是指涉及公民权利的事务，如户籍管理、老龄工作、人口控制等。

3. 公共产品

所有社会产品可以分为两类：公共产品和私人产品。私人产品由私人部门相互竞争生产的，由市场供求关系决定价格，消费者排他性消费的产品。公共产品则是由以政府机关为主的公共部门生产的、供全社会所有公民共同消费、所有消费者平等享受的社会产品。

在市场经济条件下，公共行政的主要责任是生产和提供公共产品，因而，政府要建立科学、全面、公平的政府公共产品体系；公共产品体系构成政府所管理公共事务的范围。从公共产品类别来划分，政府公共产品体系由如下几方面构成：

(1) 经济类公共产品。如国民经济发展战略与中长期指导性规划、技术开发与资源开发规划、财政政策与收入分配政策、产业政策、经济立法与司法、产品质量与劳动监督、重点工程建设与基础设施建设等。

(2) 政治类公共产品。如外事、国防、公安、海关、国家机关管理等。

(3) 社会类公共产品。如社会保障、社会福利、社会救济、基层政权建设与社区自我管理、城市公用事业管理与公共设施管理、城市土地管理与城市规划、环境保护与环境卫生、保健与防疫等。

(4) 科技、教育与文化类公共产品。如教育战略与教育法规、义务教育、高等教育资助、科技发展战略与国家科技开发创新体系建设、基础性科学研究与高新技术国家资助、科学普及、民族文化建设与文物保护、群众性体育活动与竞技体育资助等。

4. 公共服务

政府的公共服务是政府满足社会公共需要，提供公共产品的劳务和服务的总称。社会公共需要只有在被立法机构以立法形式确认，并交由行政机关执行、由司法机关司法的情况下才会成为公共服务。公共服务可以分为：

(1) 政府提供基本产品的公共服务，如法律体系、公民权利的保护；保证分配公正和经济稳定增长的财政、金融和税收政策；社会保险和社会福利政策；国防、外交、国家安全、航天科技；公费小学教育等。

(2) 政府提供的混合产品的基本服务，自然垄断型的混合公共产品，如市政公用事业系统、铁路运输系统、公路交通系统、电力系统等。

(3) 一些无论收入高低都要消费或者得到的公共产品如卫生防疫、统计情报等的服务。

(4) 还有一些需要政府管理但由私人部门生产，需要政府对企业进行监督并提供统一的技术标准、卫生标准、安全标准的服务。

政府有提供公共服务的责任，但公共服务不一定都要政府机关及其公务员亲自提供。可以采取政府负责，社会和企业提供；政府与企业合作提供等多种方式。因此，提供公共服务的主体可以有三种：公共部门、非政府组织、私人部门。

第二节 行政体制和行政机构

一、行政体制

1. 行政体制的基本内涵

行政体制是指国家行政机关的组织制度。行政体制是政治体制的重要组成部分，在公

共行政中发挥着重要的制度保障作用。

一个国家的行政体制是否合理、健全，对公共行政的效果会产生深刻的影响。行政体制通常与国家的立法体制、司法体制相对应。

2. 行政体制的内容

行政体制包括广泛的内容，例如政府组织机构、行政权力结构、行政区划体制、行政规范等，其核心是政府的机构设置、职权划分以及运行机制。

(1) 政府组织机构。是行政体制的载体，任何一种行政体制都必须建立在一定的组织形态之上。政府组织机构通常包括从中央到地方的纵向政府机构设置和各级政府内部的横向机构设置等多种类型。

(2) 行政权力结构。是行政体制的核心组成部分，也是行政体制得以正常运转的动力。行政权力结构不仅规定行政权力的来源、方向、方式等，而且还要规定行政机关与其他国家机关、政党组织以及群众团体之间的权力配置关系，其核心内容是国家行政机关在政治体制中所拥有的职权范围、权力地位以及行政机关内部各部门之间的职权划分等。

(3) 行政区划体制。是指国家为实现对社会公共事务的有效管理，将全国领土划分为若干层次的区域单位，并建立相应的各级各类行政机关实施管理的制度。我国现行的行政区划体制为：省级行政区域，地、市级行政区域，县级行政区域，乡级行政区域等。

(4) 行政规范。是指建立在一定宪政基础之上的行政法律规范的总称，它是国家行政机关行使公共权力、实施公共事务管理的行为规则。任何行政活动都必须有相应的法律授权，所有国家行政机关行使的权力、各部门的职责权限等也必须通过一定法律加以限定。

3. 政治制度与行政体制

政治制度是一个国家的根本制度，是指统治阶级为实现其阶级统治所确立的政权组织形式及其相关的制度。它是政治统治性质和政治统治形式的总和，也就是我们平常所说的国体与政体的统一。它决定行政体制的性质和发展方向，行政体制是为一定的政治统治服务的。

国务院制是以中国为代表的一种政府组织形式。国务院是全国最高国家行政机关，实行总理负责制。国务院制是一种建立在合议制基础之上的个人负责制的行政体制。它体现了民主集中制、法制以及对国家最高权力机关负责的原则，是符合中国国情的一种行政管理体制。

二、行政机构（组织）

1. 行政机构（组织）的概念

行政机构（组织）是指在国家机构中除立法、司法机关以外的行政机构系统，即各级行政机关。其主要功能是通过计划、组织、指挥、协调等手段，来行使国家行政权力，代表国家管理各种公共事务。

行政组织具有政治性、强制性、社会性和服务性的特征。

2. 行政机构的类型

行政机构可以有多种分类标准。按照公共行政程序划分，可以把行政组织分为决策部门、职能部门（执行部门）、咨询信息部门、监督部门等。按照行政组织的职能划分，可

以分为领导机关、执行机关、辅助机关和派出机关。

领导机关是指中央政府和地方政府。

执行机关又称职能部门。是负责管理某一方面具体公共事物的具体部门，如国务院各部、委，省直各厅局等。

辅助机关是指行政组织系统的内部机关，主要是协调领导机关或行政机关的关系，办理领导交办的各项行政事务，或负责行政机关某一方面的综合性工作或专业性工作。辅助机关一般不具备对外的职权，也不直接参与公共行政事务的管理。

派出机关是指根据公共行政的需要，按照法律规定或者上级批准在职权所辖区域内设立的代表机关。派出机关可以是为专门特殊处理某一方面事务或某一区域行政事务而设立；也可以是由于下一级管理层次幅度太宽，难以适应公共管理的需求，从而设立的派出机关。

第三节 行政权力与行政责任

一、行政权力

1. 行政权力概念与特征

(1) 行政权力的概念。行政权力是指各级行政机关执行法律，制定和发布行政法规，在法律授权的范围内实现对公共事务的管理，解决一系列行政问题的强制力量与影响力。在国家权力结构中，行政权力属于国家权力的重要组成部分，与国家的立法权、司法权共同构成国家权力的主要内容。

(2) 行政权力的特征。行政权力具有公共性、强制性和约束性的特征。政府是整个社会公众利益的代表者，代表国家对各种公共事务实行管理，这就决定了行政权力的公共性。由于行政权力的行使和运用是通过国家行政机关依据法律进行的，因此，行政权力具有较高的强制性。在一定的行政权力管辖范围之内，所有的组织和个人都必须严格地服从，这在一定程度上保证了行政权力的权威性。

尽管行政权力的行使和运用具有一定权威性和强制性，但是作为一种公共权力，它又必须受到一定的制约，接受来自包括广大民众在内的各种力量的监督，以便保证行政权力行使的公正与公平，防止行政权力的变异。

2. 行政权力的内容

在国家权力结构中，行政权力主要包括以下四种：

(1) 立法参与权。指政府参与立法过程的相关权力。在我国，政府拥有提出法律草案的权力。

(2) 委托立法权。指立法机关制定一些法律原则，委托行政机关制定具体条文的法律制度。在此原则下，政府可以依据宪法和相关法律，制定法规、条例，做出决定、命令、指示等。

(3) 行政管理权。这是政府的基本职责。即代表国家管理各种公共事务，行使行政管理权。包括：制定和执行政策权，这是政府运用行政权力实施对公共事务管理的一项主要职能。掌管军队和外交权，即管理军队、警察、监狱等国家机器的权力。以及任命外交

使节、接受外国人员来访、对外宣战、媾和以及缔结条约、参加各种国际会议等外交事务的权力。编制国家预算、决算权，这是政府干预和调节国家经济事务的重要手段。但是这种权力要受立法机关的制约。因为不管是编制预算，还是决算，都要经过立法机关的批准才能生效。管理行政机构内部各种重要事务的权力，例如，任免行政官员、管理行政机构以及与行政人员相关的日常事务等。

此外，政府还拥有管理国家科学、教育、文化、卫生、社会福利等各种公共事务的权力。

(4) 司法行政权。指政府依据法律所拥有的司法行政方面的权力，如决定赦免，对行政活动中争议的问题进行调解、复议和仲裁等。行政机关在行使司法行政权时，必须按照相关的原则办事。

二、行政责任

1. 行政责任的概念

行政责任是与行政权力相对应的一个范畴。主要包括：法律上的行政责任和普通行政责任。

法律上的行政责任是指政府工作人员除了遵守一般公民必须遵守的法律、法规之外，还必须遵守有关政府工作人员的法律规范。如果违反了有关政府工作人员的法律规范，则要承担法律上的行政责任，即依法承担相应的法律后果。

普通行政责任则不涉及法律问题，主要包括政治责任、社会责任和道德责任等。

政治责任是行政机关和行政人员的最重要的责任之一。行政机关和行政人员在履行行政权力时，不仅要保证行政管理政令的畅通，国家各项法令、政策的贯彻和实施，还要有强烈的政治意识和政治责任感，要从维护国家的政治利益、国家主权以及国家安全等政治问题出发，处理和解决各种公共问题。

社会责任是行政机关和行政人员对社会所承担的职责。满足社会成员的需要，维护良好的社会秩序，解决各类影响社会正常运行的社会问题，是政府及其工作人员必须承担的重要责任。

道德责任是行政机关和行政人员所承担的道义上的职责。政府在行使公共权力时，要始终代表社会公众利益，代表公平和正义。因此，政府及其行政人员不仅要洁身自好、弘扬正义，还要承担起引导社会成员继承和发扬传统美德，提高社会成员的素质，使社会在一种健康、有序的轨道上发展的责任。

2. 行政责任与行政权力、行政职位

行政责任常常是与行政权力、行政职位紧密联系在一起的，这就是人们平常所说的职、权、责的关系问题。

任何行政组织都必须保持职、权、责的平衡和一致，这是公共行政顺利进行的前提条件。首先，要明确划分各个行政机构的职能以及相应的职责范围，并依据其承担的职能和职责，授予相应的行政职权。在此基础上还要进一步明确上下级行政机关之间的责任关系，建立完善的权责体系。其次，要把行政机构的权责体系，具体地落实到每一个公务人员身上。因为保持职、权、责的平衡和一致，在很大程度上取决于每一个公务人员是否有明确的职务、职权和职责。只有直接承担管理公共事务的公务人员能够各司其职，各行其

权，各负其责，才能使权责一致的原则落到实处。第三，要建立有关权责一致、平衡的制度保障体系。这些制度主要包括监督、考核、奖惩、升降等，保证其尽职、尽责，正确地运用和行使权力。

第四节 公共行政领导

一、行政领导的概念

一般来说，行政领导既指政府领导机关、领导班子和领导干部等公共行政的决策主体和管理主体，又指公共行政领导中的领导职能和领导过程。

我们所指的行政领导是国家行政机关中的领导者依据宪法和法律授予的权力，借助诸多非权力因素指挥和影响下级和广大群众共同完成行政事务的过程。行政领导决定着公共行政的方向和成效。

二、行政领导的特点

法定性。行政领导的职权由宪法和法律赋予，领导者必须在宪法和法律的范围内行使职权，绝不能滥用权力。

权威性。由于行政领导的职权受到法律的认可和保障，因而具有强制性。上级机关颁布的命令，下级机关和群众必须服从，否则将受到惩戒。

协同性。行政领导有赖于下级和群众的支持和认同，只有行政领导和被领导者协同起来，相互激励，才能顺利实施决策，完成行政任务。

三、行政领导者的职位、职责及职权

(1) 行政领导者。是指在行政机关中享有一定的法定职权，率领和指挥下属完成行政事务，负有特定义务和责任的人。在我国，行政领导通常是指担任科级以上领导职务的干部。

(2) 职位。行政领导的职位是指上级组织依据国家有关规定分配给每一个领导者的职务和位置。行政领导的职位是以“事权”为中心，而不是以“人”为中心。

(3) 职责。行政领导的职责是指该职位必须做什么；该职位的领导者对其工作的承诺程度。行政领导的职责既要与行政领导的职位相称，又要与行政领导的职权一致。行政领导的职责包括：政治职责、法律职责和工作职责。行政领导的主要职责是服务，包括为下级提供工作方向、规则；为下级提供必要的工作条件和环境；为下级提供必要的指导和辅导；为下级和群众提供工作和生活的保障。

(4) 职权。是指与行政职位相应的法定权力而不是个人特权。主要有对本组织、本部门重大问题的决策权；对直接下级人员的任免权和奖惩权；对人力、财力、物力的支配权；对本组织、本部门各种活动的指挥权和协调权；对上级机关的提案权；对下级机关和人员的授权；对外工作的代表权；其他法定权力。

第五节 政府的基本职能体系

在长期社会发展过程中，政府职能范围不断扩大，逐步形成了一个完整交错的多层次、多元化的体系。大致可分为基本职能体系和运行职能体系两种。这里简述政府的基本职能。

从公共行政的内容和范围上看，政府职能主要由政治、经济、文化、社会服务等职能构成。这些职能集中体现政府在国家社会生活中的整体作用以及公共行政的基本内容和范围；反映公共行政同经济基础及其他上层建筑部分的辩证关系。

1. 政治职能

政治职能主要是指保卫国家的独立和主权，保护公民的生命安全及各种合法权益，保护国家、集体和个人的财产不受侵犯，维护国家的政治秩序等方面职能。

2. 经济职能

这是现代国家公共行政的基本职能之一。政府作为上层建筑的主要组成部分，必须以积极手段推动社会生产力的发展，维护经济基础的巩固和发展。对政府经济职能内容的界定分歧较大，一般包括：宏观经济调控、区域性经济调节、国有资产管理和微观经济管制、组织协调全国的力量办大事（即规划并组织实施国家的大型经济建设项目）。

3. 文化职能

文化职能是指领导和组织精神文明建设的职能，包括进行思想政治工作，对科学、教育、文化等事业进行规划管理等，其根本目的是提高全民族素质，铸造可以使国民自立于世界民族之林的强大精神支柱。

4. 社会职能

社会职能即组织动员全社会力量对社会公共生活领域进行管理的职能。它主要是通过专门机构（民政部门、城乡建设、环境保护以及政府调控下的各种非盈利性组织）对社会保障、福利救济等社会公益事业实施管理来实现的。

第六节 公共政策

一、社会公共问题与公共政策

1. 社会公共问题

任何社会都存在许多引起人们关注的社会现象，其中一部分或迟或早会构成社会问题而引起人们的广泛注意。那些有广泛影响，迫使社会必须认真对待的问题，称为社会公共问题。

2. 公共政策及其本质

公共政策是政府为处理社会公共事务而制定的行为规范，其本质体现了政府对全社会公共利益所做的权威性分配。

凡是为解决社会公共问题的政策都是公共政策，在所有制定公共政策的主体中，政府是核心的力量。因此，公共政策是政府为处理公共社会事务而制定的行为规范。

政府制定政策，就是在承认每一个利益主体对利益追求合理性和自主性的基础上，解决好人们之间的利益矛盾，使人们在追求个人利益时，承担对社会的义务和责任，从而使人们对利益的追求真正成为社会进步的动力。因此公共政策的本质是政府对全社会公共利益所作的权威性的分配。

利益分配是一个复杂的动态过程，包括：利益选择、利益整合、利益分配和利益落实等步骤。

二、公共政策的基本功能

公共政策的功能就是公共政策在管理社会公共事务中所发挥的作用。公共政策具有导向、调控和分配等基本功能。

1. 导向功能

公共政策是针对社会利益关系中的矛盾所引发的社会问题提出的。为解决某个政策问题，政府依据特定的目标，通过政策对人们的行为和事物的发展加以引导，使得政策具有导向性。政策的导向是行为的导向，也是观念的导向。公共政策是规范人们行为的准则。它倡导人们应该按照什么原则做什么事，不能做什么事。这必然会对社会观念产生巨大影响，尤其在体制变革的年代或制度创新时期，这种影响会更大。

2. 调控功能

公共政策的调控功能是指政府运用政策，对社会公共事务中出现的各种利益矛盾进行调节和控制所起的作用。调节作用与控制作用往往是联系在一起的，经常是调节中有控制，在控制中实现调节。

政策的调控作用，主要体现在调控各种社会利益关系，特别是物质利益关系上。现实社会里存在着追求不同利益的各种群体。他们中有些人的利益是一致的，有些人的利益则不一致。有些人在一定时期内的利益是一致的，而在其他时期内又会不一致。利益的差别、摩擦以至冲突是不可避免的。为了平衡各种利益矛盾，实现社会的稳定和发展，公共政策需要承担起调控社会利益关系的重任。

3. 分配功能

公共政策应具有利益分配功能，而履行这种功能需要回答三个方面的问题：将那些满足社会需求的资源分配给谁？如何分配？什么是最佳分配？

由于社会经济地位、思想观念、风俗习惯以及知识水平诸方面的差别，不同的人有不同的利益需求。社会中每一个利益群体与个体都希望在有限的资源中多获得一些利益，这必然会在分配各种具体利益时造成冲突。这就需要政府站在公正的立场上，用政策来调整利益关系。每一项具体政策，都有“谁受益”的问题，政策必须鲜明地表示把利益分配给谁。

在通常情况下，下列三种利益群体和个体，容易从公共政策中获得利益：

一是与政府主观偏好一致或基本一致者。政府是政策制定的主体，自然也是公共利益分配的主体。政府显然愿意把公共利益分配给自己的拥护者。

二是最能代表社会生产力发展方向者。对于任何一届政府来说，大力发展社会生产力总是第一位的。不言而喻，其行为体现了生产力发展趋势者，必然会从政策中获益。

三是普遍受益的社会多数者。一项政策的实际效果，取决于该政策是否符合绝大多数人的利益。一般地说，政策受益的人越多，发生政策偏离的可能性就越小。

第九章 城乡规划编制管理与审批管理

依法编制与审批城乡规划，是指城乡规划的组织编制、编制和审批必须依据法律、法规的规定进行。城乡规划一经批准便具有法律效力，在实施过程中必须严格执行，只有这样，方能保证城乡建设的有序、协调和可持续发展。总之，城乡规划必须依法编制、依法审批和依法修改。

第一节 城乡规划编制与审批管理

一、制定和实施规划必须遵循的基本原则

《城乡规划法》第四条规定了制定和实施城乡规划的原则：“应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则；改善生态环境，促进资源、能源节约和综合利用，保护耕地等自然资源和历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌，防止污染和其他公害，并符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。”

概括讲，制定和实施城乡规划必须遵循的基本原则是：

1. 城乡统筹的原则

《城乡规划法》中构建了城乡统筹的城乡规划体系；即城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄建设规划。具体体现了党的十七大提出的“城乡、区域协调互动发展机制基本形成”的目标要求。有利于在规划制定和实施的过程中将城市、镇、乡和村庄的发展统筹考虑，促进城乡居民享受公共服务的均衡化。

2. 合理布局的原则

合理布局是城乡规划制定和实施的重要内容。《城乡规划法》明确规定省域城镇体系规划中要有城镇空间布局和规模控制的内容。城市和镇总体规划要有城市和镇的发展布局、功能分区、用地布局的内容。综合研究城、镇布局问题，促进大、中、小城市和小城镇协调发展，促进城市、镇、乡和村庄的有序发展，是规划编制和实施中的重要内容。

3. 节约资源、能源，保护耕地的原则

《城乡规划法》中明确规定应当保护耕地等自然资源。在规划区内进行建设活动，应当遵守土地管理、自然保护和环境保护等法律法规的规定。要切实改变铺张浪费的用地观念和用地结构不合理的状况。把严格保护耕地作为城乡规划制定和实施的重要目标要求，合理调整用地结构，提高土地利用效率，促进产业的协调发展。

4. 集约发展的原则

党的十七大提出“建设生态文明，基本形成节约能源、资源和保护生态环境的产业

结构、增长方式、消费方式”。编制城乡规划必须认识到我国长期面临的能源短缺的约束和环境容量压力的基本国情，认真分析城镇发展的资源和环境条件，推进城镇发展方式由粗放型向集约型转变，建设资源节约型、环境友好型城镇，增强可持续发展能力。

5. 先规划后建设的原则

坚持“先规划后建设”的原则是《城乡规划法》确定的重要原则。这是根据我国城乡快速发展的实际，从保障城镇发展目标出发而提出的。这就要求各级城乡规划主管部门，要严格依照法定事权及时制定城乡规划，强化规划的实施和监督。还要依照法定程序制定和修改规划，保证规划的严肃性。要严格依据法律规定，充分发挥规划对土地使用的指导和调控作用，促进城乡有序发展。

二、城乡规划编制的依据

城乡规划编制的依据主要有以下几个方面：

(1) 以已经批准的上一层次规划为编制依据。因城乡规划的范围大小不同，其规划控制范围也是有区别的。一般来说，上一层次的规划范围大，下一层次的规划范围小。下一层次的规划必须以上一层次的规划控制要求作为编制规划的依据。城市总体规划必须以国家和所在地的省域城镇体系规划为依据，控制性详细规划必须以总体规划为依据。镇规划、乡规划、村庄规划也是如此。

但是，上一层次的规划作为下一层次规划编制依据的前提是上一层次的规划是经过批准的具有法律效力的规划；否则不能指导下一层次规划的编制。

(2) 以法律、法规、技术标准和规范为编制依据。城乡规划依法编制就是要以法律、法规、技术标准和技术规范为依据进行编制。编制和实施规划要符合法律、法规的内容、要求和程序。城乡规划具有较强的技术特征，技术标准和技术规范应作为规划编制的重要依据。地方性的法规和规范性文件也作为规划编制的依据；但是其法律效力低于国家的法律、法规与技术标准、技术规范。

(3) 以党和国家的方针政策和地方政府的规范性文件为编制依据。城乡规划具有很强的公共政策属性，规划编制本身也是一种政策性很强的工作。因此，城乡规划编制中的重大问题必须以党和国家的方针政策为依据。城乡规划又具有很强的属地特征，是地方政府制定公共政策的重要依据，在城乡规划编制中，必须充分体现政府对经济和社会发展的意见，必须与地方的国民经济和社会发展规划相衔接。

(4) 以城乡地区的现状条件和环境、资源以及自然地理、历史特点作为规划编制的依据。城乡规划编制的重要内容是对城乡行政区域内的各种物质、环境要素进行统筹安排，使其保持合理的结构和布局。因此，编制城乡规划应当具备国家规定的勘察、测绘、气象、地震、水文、环境等基础资料。应该对其周围的资源、环境条件和自然地理、历史进行充分调查研究，综合分析，不能脱离具体实际编制规划。同时，一个城市、镇、乡和村庄不是孤立存在的，其周边条件会对城市发展带来很大影响，也应该作为规划编制的依据。

三、城乡规划的强制性内容

为了加强城乡规划的实施及其监督，强化上下层次规划的衔接，确保区域协调发展、资源合理利用、环境与历史文化遗产的保护、促进城乡经济可持续发展。《城乡规划法》

规定编制城乡规划必须明确强制性内容。

城市总体规划、镇总体规划的强制性内容包括：规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护、防灾减灾等。

四、城乡规划的组织编制主体和审批主体

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。各层次城乡规划的编制主体和审批主体是不同的。

《城乡规划法》规定：

“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”。

“省、自治区人民政府组织编制省域城镇体系规划”。

“城市人民政府组织编制城市总体规划”，“县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划”。

“乡、镇人民政府组织编制乡规划、村庄规划”。

据此，城乡规划组织编制的主体和审批主体分别为：

1. 城镇体系规划

全国城镇体系规划由国务院城乡规划主管部门会同有关部门组织编制。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。

省域城镇体系规划由省或自治区人民政府组织编制，报国务院审批。

2. 城市总体规划

城市人民政府组织编制城市总体规划。城市人民政府包括：直辖市人民政府和其他设市城市的人民政府。

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、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定城市的总体规划，由省、自治区人民政府审查同意后，报国务院审批。其他城市的总体规划，由城市人民政府报省、自治区人民政府审批（《城乡规划法》第十四条）。

3. 镇总体规划

县人民政府组织编制县人民政府所在地镇的总体规划，报上一级人民政府审批。其他镇的总体规划由镇人民政府组织编制，报上一级人民政府审批（《城乡规划法》第十五条）。

4. 乡规划、村庄规划

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。

5. 控制性详细规划

城市人民政府城乡规划主管部门根据城市总体规划的要求，组织编制城市的控制性详细规划，经本级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

县人民政府所在地镇的控制性详细规划，由县人民政府城乡规划主管部门根据镇总体

规划的要求组织编制，经县人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。

镇人民政府根据镇总体规划的要求，组织编制镇的控制性详细规划，报上一级人民政府审批。

6. 修建性详细规划

城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府可以组织编制重要地块的修建性详细规划。其他地区的修建性详细规划的编制主体是建设单位。各类修建性详细规划由城市、县城乡规划主管部门依法负责审定。

修建性详细规划应当符合控制性详细规划。

五、城乡规划的审批程序

行政程序是保障行政决策科学、合理、公正的措施。根据现行城乡规划法律规范的规定，城乡规划审批包括前置程序、上报程序、批准程序和公布程序。

1. 前置程序

《城乡规划法》对报审之前的有关前置程序作了较为全面的规定：

(1) 报请审议。根据《城乡规划法》第十六条规定，省域城镇体系规划和城市总体规划在报上一级人民政府审批前，应当先经本级人民代表大会常务委员会审议，常务委员会组成人员的审议意见交由本级人民政府研究处理。

镇总体规划在报上一级人民政府审批前，应当先经镇人民代表大会审议，代表的审议意见交由本级人民政府研究处理。

城乡规划的组织编制机关报送审批的省域城镇体系规划、城市总体规划或者镇总体规划时，应当将本级人民代表大会常务委员会组成人员或者镇人民代表大会代表的审议意见和根据审议意见修改规划的情况一并报送。

根据《城乡规划法》第二十二条规定，村庄规划在报送审批前，应当经过村民会议或者村民代表会议讨论同意。

(2) 规划公告。根据《城乡规划法》第二十六条规定，城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公告的时间不得少于30日。组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见，并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

2. 上报程序

根据《城乡规划法》的规定，组织编制城乡规划的机关为城乡规划上报机关。

3. 批准程序

根据《城乡规划法》第二十七条规定，省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划批准前，审批机关应当组织专家和有关部门进行审查。城乡规划审批机关在对上报的城乡规划组织审查同意后，予以书面批复。

4. 公布程序

根据《城乡规划法》第七条、第八条规定：经依法批准的城乡规划，是城乡建设和规划管理的依据。城乡规划组织编制机关应当及时公布经依法批准的城乡规划。但是法律、行政法规规定不得公开的内容除外。

第二节 城乡规划修改的管理

为了切实加强城乡规划的科学性和严肃性，在规划实施过程中加强管理，防止人为因素随意更改规划从而造成环境资源遭到破坏、公众的合法权益受到侵害，《城乡规划法》专门设立“城乡规划的修改”一章，从法律上明确了严格的规划修改制度。

一、省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的修改

1. 规划实施情况评估

根据《城乡规划法》第四十六条规定，省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。组织编制机关应当向本级人民代表大会常务委员会、镇人民代表大会和原审批机关提出评估报告并附具征求意见的情况。

2. 规划修改的条件

根据《城乡规划法》第四十七条规定，有下列情况之一的，组织编制机关方可按照规定的权限和程序修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划：

- (1) 上级人民政府制定的城乡规划发生变更，提出修改规划要求的；
- (2) 行政区划调整确需修改规划的根据；
- (3) 因国务院批准重大建设过程确需修改规划的；
- (4) 经评估确需修改规划的；
- (5) 城乡规划的审批机关认为应当修改规划的其他情形。

3. 规划修改的程序

修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划前，组织编制机关应当对原规划的实施情况进行总结，并向原审批机关报告。修改涉及城市总体规划、镇总体规划强制性内容的，应当先向原审批机关提出专题报告，经同意后，方可编制修改方案（《城乡规划法》第四十七条）。修改后的省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划，应当依照《城乡规划法》第十三条、第十四条、第十五条和第十六条规定的审批程序报批。

二、控制性详细规划的修改

修改控制性详细规划的，组织编制机关应当对修改的必要性进行论证，征求规划地段内利害关系人的意见，并向原审批机关提出专题报告，经原审批机关同意后，方可编制修改方案。修改后的控制性详细规划应当依据《城乡规划法》第十九条、第二十条规定的审批程序报批。控制性详细规划修改涉及城市总体规划、镇总体规划的强制性内容的，应当先修改总体规划根据（《城乡规划法》第四十八条）。

三、修建性详细规划的修改

经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改；确需修改的，城乡规划主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见；因修改给利害关系人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿（《城乡规划法》第五十条）。

四、乡规划、村庄规划的修改

根据《城乡规划法》第二十二条规定，乡、镇人民政府组织修改乡规划、村庄规划，报上一级人民政府审批。

五、近期建设规划修改的备案

城市、县、镇人民政府修改近期建设规划的，应当将修改后的近期建设规划报总体规划审批机关备案（《城乡规划法》第四十九条）。

第三节 城乡规划编制单位资质管理

一、城乡规划编制单位的资质

根据《城乡规划法》第二十四条的规定，城乡规划组织编制机关应当委托具有相应资质等级的单位承担城乡规划的具体编制工作。

从事城乡规划编制工作应当具备下列条件，并经国务院城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府城乡规划主管部门依法审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在我资质等级许可的范围内从事城乡规划编制工作。

- (1) 有法人资格；
- (2) 有规定数量的经国务院城乡规划主管部门注册的规划师；
- (3) 有规定数量的相关专业技术人员；
- (4) 有相应的技术准备；
- (5) 有健全的技术、质量、财务管理制度。

规划师执业资格管理办法，由国务院城乡规划主管部门会同国务院人事行政部门制定。

二、城乡规划编制单位资质的具体规定

根据建设部颁布的《城市规划编制单位资质管理规定》：“从事城市规划编制的单位，应当取得《城市规划资质证书》（以下简称《资质证书》）。”并规定：“城市规划编制单位应当在《资质证书》规定的范围内承担城市规划编制业务。”“委托编制规划，应当选择具有相应资质的城市规划编制单位。”“禁止转包城市规划编制任务。禁止无《资质证书》的单位和个人以任何名义承接城市规划编制任务。”依法对城市规划编制单位进行管理。

1. 资质管理行政主体

国务院城乡规划行政主管部门负责全国城市规划编制单位的资质管理工作。

县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内城市规划编制单位的资质管理工作。

2. 资质等级与标准

城市规划编制单位资质分为甲、乙、丙三级，其标准如下：

- (1) 甲级城市规划编制单位标准
- 1) 具备承担各种城市规划编制任务的能力；

2) 具有高级技术职称的人员占全部专业技术人员的比例不低于 20%，其中高级城市规划师不少于 4 人（建筑、道路交通、给排水专业各不少于 1 人）；具有中级技术职称的城市规划专业人员不少于 8 人，其他专业（建筑、道路交通、园林绿化、给排水、电力、通信、燃气、环保等）人员不少于 15 人；

3) 达到国务院城市规划主管部门规定的技装备及应用水平考核标准；

4) 有健全的技术、质量、经营、财务管理制度并得到有效执行；

5) 注册资金不少于 80 万元；

6) 有固定的工作场所，人均建筑面积不少于 10m²。

(2) 乙级城市规划编制单位标准

1) 具备相应的承担城市规划编制任务的能力；

2) 具有高级技术职称的人员占全部专业技术人员的比例不低于 15%，其中高级城市规划师不少于 2 人，高级建筑师不少于 1 人、高级工程师不少于 1 人；具有中级技术职称的城市规划专业人员不少于 5 人，其他专业（建筑、道路交通、园林绿化、给排水、电力、通信、燃气、环保等）人员不少于 10 人；

3) 达到省、自治区、直辖市城市规划主管部门规定的技装备及应用水平考核标准；

4) 有健全的技术、质量、经营、财务管理制度并得到有效执行；

5) 注册资金不少于 50 万元；

6) 有固定的工作场所，人均建筑面积不少于 10m²。

(3) 丙级城市规划编制单位标准

1) 具备相应的承担城市规划编制任务的能力；

2) 专业技术人员不少于 20 人，其中城市规划师不少于 2 人，建筑、道路交通、园林绿化、给排水等专业具有中级技术职称的人员不少于 5 人；

3) 达到省、自治区、直辖市城市规划主管部门规定的技装备及应用水平考核标准；

4) 有健全的技术、质量、经营、财务管理制度并得到有效执行；

5) 注册资金不少于 20 万元；

6) 有固定的工作场所，人均建筑面积不少于 10m²。

3. 各等级规划编制单位依法承担编制城市规划业务范围

(1) 甲级城市规划编制单位承担城市规划编制任务的范围不受限制。

(2) 乙级城市规划编制单位可以在全国承担下列任务：

1) 20 万人口以下城市总体规划和各种专项规划的编制（含修订或者调整）；

2) 详细规划的编制；

3) 研究拟定大型工程项目规划选址意见书。

(3) 丙级城市规划编制单位可以在本省、自治区、直辖市承担下列任务：

1) 建制镇总体规划编制和修订；

2) 20 万人口以下城市的详细规划的编制；

3) 20 万人口以下城市的各种专项规划的编制；

4) 中、小型建设工程项目规划选址的可行性研究。

4. 资质管理程序

(1) 申请程序

申请城市规划编制资质的单位，应当提出申请，填写《资质证书》申请表。申请条件如下：

- 1) 工程勘察设计单位、科研机构、高等院校及其他非以城市规划为主业的单位，符合本规定资质标准的，均可申请城市规划编制资质。其中高等院校、科研单位的城市规划编织机构中专职从事城市规划编制的人员不得低于技术人员总数的60%。
- 2) 新设立的城市规划编制单位，在具备相应的技术人员、技术装备和注册资金时，可以申请暂定资质等级，暂定资质等级有效期2年。有效期满后，发证部门根据其业务情况，确定其资质等级。
- 3) 乙、丙级城市规划编制单位，取得《资质证书》至少满3年并符合城市规划编制资质分级标准的有关要求时，方可申请高一级的城市规划编制资质。
- 4) 甲、乙级城市规划编制单位跨省、自治区、直辖市设立的分支机构中，凡属独立法人性质的机构，应当按照本规定申请《资质证书》。非独立法人的机构，不得以分支机构名义承揽业务。

(2) 审批程序

- 1) 申请甲级资质的，由省、自治区、直辖市人民政府城市规划主管部门初审，国务院城市规划主管部门审批，核发《资质证书》。
- 2) 申请乙级、丙级资质的，由所在地市、县人民政府城市规划主管部门审批，核发《资质证书》，并报国务院城市规划主管部门备案。

(3) 变更程序

- 1) 城市规划编制单位撤销或者更名，应当在批准之日起30日内到发证部门办理《资质证书》注销或者变更手续。
- 2) 城市规划编制单位合并或者分立，应当在批准之日起30日内重新申请办理《资质证书》。

(4) 换发、补发程序

《资质证书》有效期为6年，期满3个月前，城市规划编制单位应当向发证部门提出换证申请。城市规划编制单位遗失《资质证书》，应当在报刊上声明作废，向发证部门提出补发申请。

(5) 备案程序

- 1) 甲、乙级城市规划编制单位跨省、自治区、直辖市承担规划编制任务时，取得城市总体规划任务的，向任务所在地的省、自治区、直辖市人民政府城市规划主管部门备案；取得其他城市规划编制任务的，向任务所在地的市、县人民政府城市规划主管部门备案。
- 2) 两个以上城市规划编制单位合作编制城市规划时，有关规划编制单位应当共同向任务所在地相应的主管部门备案。

(6) 监管程序

发证部门或者其委托的机构对城市规划编制单位实行资质年检制度。城市规划编制单位未按照规定进行年检或者资质年检不合格的，发证部门可以公告收回其《资质证书》。

5. 《资质证书》形式

《资质证书》分为正本和副本，正本和副本具有同等法律效力。《资质证书》由国务院城市规划主管部门统一印制。

第十章 城乡规划实施管理

城乡规划实施管理，就是依照《城乡规划法》所规定的程序编制和批准的城乡规划，依据国家和各级政府颁布的城乡规划管理有关法规和具体规定，采用法制的、行政的、社会的、经济的和科学的管理方法，对城乡发展的各类用地和建设活动进行统一的安排和控制，引导和调节并监督城乡的各级建设发展事业有计划、有步骤、有序地协调发展，保证城乡规划的实施。城乡规划实施管理是一项行政职能，具有一般行政管理的特征。它是以依法实施城乡规划为目标行使行政权力的形式和过程，是城乡规划制定和实施中的重要环节。依法进行城乡规划实施管理的过程就是依法行政、依法办事、依法监督的过程。任何单位和个人都应当遵守经依法批准并公布的城乡规划，服从规划管理。

第一节 依法进行城乡规划实施管理

城乡规划主管部门依法对城乡规划区的各项用地和建设活动进行城乡规划实施管理，行使行政管理职能，是《城乡规划法》赋予的权限。其任务就是通过法律制度和有效手段，科学合理地安排各项当前建设活动，把批准的城乡规划意图落实在土地上，使之成为现实和具体化。依法进行城乡规划实施管理，就是依法行政，即行使政府的城乡规划管理权，具体是实施批准的城乡规划，合理布局和安排各项当前建设，并维护发展建设正常秩序的过程。县级以上人民政府城乡规划主管部门是城乡规划实施管理的行政主体，其依法进行城乡规划实施管理，需要遵循城乡规划实施管理的基本原则、依据、制度、范围、方法等进行，以保障城乡规划的顺利实施。

一、城乡规划实施管理基本原则

城乡规划实施是一项政策性、综合性、复杂性、系统性、实践性、协调性、科学技术性很强的行政管理和行政服务工作，直接关系着城乡规划的能否依法实施，关系到城乡空间布局和土地利用能否科学合理，以及经济社会能否以人为本、全面协调可持续发展，意义重要，责任重大。因此，进行城乡规划实施管理工作，必须坚持以下基本原则：

1. 法制化原则

对于城市、镇、乡和村庄规划区内的土地利用和各项建设活动，一定要依照《城乡规划法》的有关规定进行规划实施管理，实现依法行政、依法办事、依法监督，纳入法制化的轨道。也就是要以经批准的城乡规划和有关城乡规划管理的法律法规为依据，并依照法定的程序和要求履行职责，防止和抵制以权代法、以言代法、以情代法、以罚代法和其他形式的违法行为。充分运用法制管理手段是搞好城乡规划实施管理工作的根本保证。

2. 程序化原则

为使城乡规划实施管理能够遵循城乡发展和规划建设的客观规律，就必须按照科学合理的行政审批、许可、管理和监督程序来进行。这就要求城市、镇、乡和村庄规划区内的使用土地和各项建设活动，都必须依照《城乡规划法》所规定的申请、审查或审核、征询意见、报批和核发有关法律凭证以及加强批后管理等环节和程序来施行，防止施政过程中的随意性、滥用职权、越权审批和暗箱操作、偷梁换柱等违法行为产生。

3. 协调的原则

城乡规划实施管理的工作过程，是一个以科学发展观和构建和谐社会为指导，依法对城市、镇、乡和村庄规划区内的土地利用和各项建设活动进行合理布局和统筹安排过程，需要协调各有关方面的利益和要求，理顺各有关方面的关系，包括城乡规划主管部门与其他相关行政主管部门之间的业务关系，实现分工合作，协调配合，各负其责；要避免出现多头管理、相互制约、扯皮不止的现象发生，从而提高城乡规划实施管理的工作效率和水平。

4. 公开化原则

行政权力公开透明运行是保证权力正确行使的重要环节。对于城乡规划实施管理来讲，不能例外。经批准的城乡规划公布后，任何单位和个人都无权擅自改变。为保证和督促城乡规划实施管理能够依法按照规划要求进行，实现公开、公平、公正执法，实行政务公开是一个非常重要的环节和措施。只有这样，才能将城乡规划实施管理工作置于公众监督的视野之下，透明化，阳光操作，减少并杜绝各种渎职行为和不正之风出现，以便运用社会管理手段，有效制约、减少并避免工作中的失策、失当、失误，促进城乡规划实施管理工作顺利进行，并提高规划管理部门及其工作的公信力。

5. 科学合理性原则

《城乡规划法》规定城乡规划的实施应当根据当地经济社会发展水平，量力而行；应当合理确定建设规模和时序；应当因地制宜、节约用地；应当与经济和技术发展水平相适应；应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见等，强调了城乡规划实施管理的科学合理性原则，不能违背城乡建设和发展的客观规律办事，一定要从实际出发，实事求是，不能急功近利、盲目决策。要正确处理集中与分散，当前与长远、局部与全局、发展与保护、堵漏与疏导的关系，科学辩证地进行城乡规划实施管理工作。

6. 服务性原则

城乡规划实施管理是一项政府职能，人民政府是为人民谋福利和为人民服务的。城乡发展的根本目的是为了提高人民的工作和生活质量水平，为城乡人民提供一个美好、方便、舒适的生活条件和人居环境。城乡规划是指导、调控、具体安排各项城乡发展建设项目的，因此，城乡规划实施管理必须贯彻以人为本，为人民服务的基本宗旨和原则。这就要求各级城乡规划主管部门在依法行政、实施规划管理的过程中，不能高高在上，以权制人，以势压人，不顾及建设单位和个人的合法权益和切身利益强迫命令、一意孤行。必须依法倾听群众的意见和呼声，以全心全意为人民服务的精神和态度，努力搞好城乡规划实施管理工作。

二、城乡规划实施管理的依据

根据《城乡规划法》的规定，城乡规划实施管理的主要依据为城乡规划依据、法律规范与政策依据、计划依据、技术标准规范依据。

1. 城乡规划依据

《城乡规划法》第七条明确规定：“经依法批准的城乡规划，是城乡建设和规划管理的依据，未经法定程序不得修改”。城乡规划依据，主要包括城镇体系规划、总体规划、专项规划、控制性详细规划、修建性详细规划、乡规划和村庄规划、近期建设规划、历史文化名城名镇名村保护规划、风景名胜区规划、地下空间开发与利用规划、城乡规划主管部门提出的规划条件、经审定的建设工程设计方案的总平面图等，以及在规划实施过程中由城乡规划主管部门核发的选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证等。

2. 法律规范与政策依据

《城乡规划法》规定，城乡规划的实施应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定。在规划区内进行建设活动，应当遵守土地管理、自然资源和环境保护等法律、法规的规定。我国已经颁布了一系列有关城乡规划的法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章以及规范性文件，包括《城乡规划法》、《土地管理法》、《环境保护法》、《文物保护法》、《风景名胜区条例》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《城市规划编制办法》等，以及《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》（国发〔2002〕13号）和住房和城乡建设部、监察部联合印发的《关于对房地产开发中违规变更规划、调整容积率问题开展专项治理的通知》等，都是城乡规划实施管理的依据。各级人民政府为依法行政的需要，根据实际情况在本辖区范围内所依法制定的各项有关政策，同样是城乡规划实施管理的依据。

3. 计划依据

《城乡规划法》规定，在城乡规划的实施中，应当根据城市总体规划、镇总体规划、土地利用总体规划和年度计划以及国民经济和社会发展规划，制定近期建设规划。应当有计划、分步骤地组织实施城乡规划。这就是说，国家和地方的国民经济和社会发展中长期规划、国民经济和社会发展五年规划、年度计划和城市建设综合开发设计批准文件等，都是城乡规划实施管理应当遵循的依据。

4. 技术标准规范依据

《城乡规划法》规定，编制城乡规划必须遵守国家有关标准。那么，在城乡规划实施管理的过程中，城乡规划的各项技术标准和技术规范，国家在城乡规划建设方面所制定的经济技术定额指标和经济技术规范，以及城乡规划主管部门提出的经济技术要求等，理应是城乡规划实施管理的依据。尤其是城乡规划技术标准和技术规范中的强制性条文，必须严格遵守，不得突破和任意篡改。

三、城乡规划实施管理基本法律制度

《城乡规划法》第三十六条、第三十七条、第三十八条、第四十条、第四十一条规定了城乡规划实施管理中，由城乡规划主管部门核发选址意见书、建设用地规划许可证、建

建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的法律制度，也就是规划行政审批许可证制度。城乡规划行政审批许可是城乡规划主管部门依建设单位或个人的申请，通过核发规划许可证等形式，依法赋予该单位或个人在城乡规划区内获取土地使用权、进行建设活动的法律权利的行政行为。它是城乡规划实施管理的主要法律手段和法定形式。

1. 城镇规划实施管理的“一书两证”制度

《城乡规划法》第三十六条、第三十七条、第三十八条和第四十条规定了在城市、镇规划区范围内的建设项目选址、使用土地和进行各项工程建设，须由城乡规划主管部门实施规划管理，核发选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证的“一书两证”制度。选址意见书是城乡规划主管部门依法核发的有关以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目选址和布局的法律凭证。建设用地规划许可证是经城乡规划主管部门依法确认其建设的项目位置、面积、允许建设的范围等的法律凭证。建设工程规划许可证是经城乡规划主管部门依法确认其建设工程项目符合控制性详细规划和规划条件的法律凭证。有没有“一书两证”、按没按“一书两证”的要求进行用地和从事城镇建设活动，是合法与违法的分水岭。

2. 乡村规划实施管理的规划许可证制度

《城乡规划法》第四十一条规定了在乡、村庄规划区范围内使用土地进行各项建设，须由城乡规划管理部门核发乡村建设许可证的制度。建设单位或者个人在取得乡村建设规划许可证后方可办理用地审批手续和开展建设活动。乡村建设规划许可证是经城乡规划主管部门依法确认其符合乡、村庄规划要求的法律凭证。有没有乡村建设规划许可证，按没按乡村建设规划许可证的要求进行用地和从事乡村建设活动，是合法与违法的分水岭。

城乡规划实施管理实行行政审批许可证制度，以引导、协调、控制和监督各类实施城乡规划的活动，保障城乡规划能够得到有效实施，以及维护公共利益和社会秩序，保护公民、法人和其他组织的合法权益等，都具有十分重要的意义。

四、城乡规划实施管理的范围

根据《城乡规划法》的规定，城乡规划实施管理的范围，主要是涉及规划管理的地域范围和涉及规划管理对象的范围。

1. 管理的地域范围

《城乡规划法》第二条明确规定：“制定和实施城乡规划，在规划区内进行建设活动，必须遵守本法。”第四十二条规定：“城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可”。这样，就规定了城乡规划主管部门依法实施规划管理，施行规划行政许可的权限范围是规划区内规划确定的建设用地范围。

《城乡规划法》第十七条规定，城市总体规划、镇总体规划的内容包括有规划区范围、规划区内建设用地规模等，第十八条规定，乡规划、村庄规划的内容包括有规划区范围，农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地等。这就是说，建设用地的范围应当在制定城市总体规划、镇总体规划、乡规划和村庄规划中规定。

2. 管理的对象

《城乡规划法》第九条规定：“任何单位和个人都应当遵守经依法批准并公布的城乡规划，服从规划管理。”加之第三章城乡规划的实施中所规定的对建设项目、建设用地、

建设工程和乡村建设实施规划审批许可的内容，这样，就规定了城乡规划主管部门依法实施规划管理，施行规划行政许可的对象范围是任何单位或者个人所进行的建设用地和各项建设活动。

建设项目的建设用地，包括以划拨方式提供的国有土地使用权和以出让方式提供的国有土地使用权所要使用的土地。建设工程系指建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程。乡村建设主要指乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设以及农村村民住宅建设等。

五、城乡规划实施管理的方法

根据《城乡规划法》的规定，城乡规划实施管理主要由依法采取行政的方式行使管理职能，兼采用科学技术的方法和社会监管的方法以及经济的方法，结合起来综合运用，以达到加强城乡规划实施管理的目的。

1. 行政的方法

《城乡规划法》第三章明确规定，城乡规划的实施，主要由城乡规划主管部门依法对建设项目选址、建设用地、建设工程、乡村建设的当前建设项目实施行政管理，即依法行政。需要经过申请、审查、核定、提出规划条件、报批、复核、核发规划许可证等一系列程序和手段来实施行政许可的管理职能。换而言之，就是依靠行政组织，根据行政权限，运用行政手段，履行行政手续，按照行政方式来进行城乡规划实施管理。城市、县人民政府城乡规划主管部门是具体进行城乡规划实施管理、核发规划许可证的行政主体。

2. 法制的方法

我国已经颁布了一系列关于城乡规划、建设和管理的法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章和规范性文件，初步具备了有法可依的条件。依法行政，就是城乡规划主管部门在城乡规划实施管理的过程中，必须依照法律规范的规定行事，有法必依，违法必究。城乡规划实施管理的过程是一个具体执法的过程。一方面，城乡规划主管部门要加强对法律法规的宣传，使大家知法、懂法、守法，以便规范自己的建设行为。另一方面，城乡规划主管部门要依法行政，运用法律手段认真执法，法有授权必须行，法无授权不得行，正确用法，自觉守法，充分调动法律规范来履行城乡规划实施管理工作。

3. 科学技术的方法

《城乡规划法》第十条规定：“国家鼓励采用先进的科学技术，增强城乡规划的科学性，提高城乡规划实施监督管理的效能。”这就指出了在城乡规划实施管理中运用科学技术方法的要求，即应当采用当代的先进科学方法、先进技术、先进设备来加强规划管理工作。采用科学技术的方法是一种辅助管理的方法，它能够提高城乡规划实施管理的效能，把管理工作提升到一个新的水平。科学技术的方法，不仅包括基础资料的科学准确性、电脑运用、办公自动化和网上实施管理等，还应包括先进的管理理念、专家咨询、科学决策和效能监察等。

4. 社会监管的方法

《城乡规划法》不仅对城乡规划制定过程中的公众参与作了明确规定，对于城乡规划实施管理过程中的公众参与也作了规定，一是任何单位和个人有权就涉及其利害关系的建

设活动是否符合规划的要求向城乡规划主管部门查询；二是有权举报或者控告违反城乡规划的行为；三是应将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图得以公布；四是应将依法变更后的规划条件公示等。这些措施和方式，就是通过法律规定，促进城乡规划实施管理中的政务公开，便于公众参与，增强社会监管的力度，从而运用社会监管的方法来加强城乡规划实施管理工作。

5. 经济的方法

经济的方法，就是通过经济杠杆，运用价格、税收、奖金、罚款等经济手段，按照客观经济规律的要求来进行管理，这是对行政管理的方法的补充。《城乡规划法》在“法律责任”一章中规定了对于违法建设的罚款和竣工验收资料逾期不补报的罚款处罚，就是城乡规划实施管理中关于经济方法的运用。

六、城乡规划实施管理应注意的问题

根据《城乡规划法》对城乡规划实施的原则规定，城乡规划主管部门在进行城乡规划实施管理的过程中，应当注意城市新区开发建设、旧城区改建、历史文化名城名镇名村保护、风景名胜区保护、城市地下空间的开发利用、需要依法保护的用地禁止擅自改变用途、建设用地范围以外不得作出规划许可等问题，以便坚持城乡规划实施管理的准则，把握城乡规划实施管理的权限和力度，依法搞好城乡规划实施管理工作。

1. 城市新区开发和建设

根据《城乡规划法》第三十条规定，在城乡规划实施管理中，一定要慎重对待城市新区开发和建设项目，一是要根据土地资源、水资源、能源等的承载能力，量力而行，妥善处理近期建设与长远发展的关系，合理确定开发建设的规模、强度和时序，坚持集约用地、节约用地、合理用地的原则，防止盲目发展建设。二是要充分利用现有市政基础设施和公共服务设施，合理确定各项交通设施的布局，完善城市基础设施的配置，提高城市基础设施的服务水平，防止讲排场、搞形式、追求形象工程和过高标准建设。三是要严格保护大气环境、河湖水系等水环境、森林绿化植被等生态环境和自然资源，不能盲目围湖围海造地建设和采伐森林树木以及地下水资源，不能盲目建设污染工业企业。四是要充分保护城市的传统特色，结合城市的历史沿革及地域特点，在新区开发建设中体现鲜明的地方特色。

在城乡规划实施管理中，应当特别注意到：在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外，不得设立各类开发区和城市新区。

2. 旧城区的改建

根据《城乡规划法》第三十一条规定，在城乡规划实施管理中，一定要慎重对待旧城区的更新改建项目，一是要认真保护历史文化遗产和传统风貌。因为旧城区特别是历史文化名城的老城区，保存着大量优秀的历史文化遗存和文物古迹，这是无法替代的、极其珍贵的文化财富和人文资源，并形成了独特的历史街区和传统风貌，必须防止对现有历史文化遗产和传统风貌的破坏。二是要合理确定旧城更新改建的拆迁项目，在保护历史格局、历史文化街区、传统风貌、文化古迹的前提下有机更新、合理拆迁，防止大拆大建。三是要合理确定旧区的居住人口规模和建设规模，重点是对危房集中、基础设施落后、居住环境差的地段进行改建，同时要有计划、有步骤地按规划进行，不能大规模地盲目

改建。

3. 历史文化名城名镇名村

依法公布的历史文化名城、名镇、名村，受法律的保护，根据《城乡规划法》第三十一条规定，在城乡规划实施管理中，必须加强对历史文化名城、名镇、名村的保护，加强对受保护建筑物的维护和使用。鉴于历史文化名城、名镇、名村存续方式的特殊性，必须遵循科学规划、严格保护的原则，保持和延续其传统格局和历史风貌，维护历史文化遗产的真实性和完整性，继承和弘扬中华民族优秀传统文化，正确处理经济社会发展与历史文化遗产保护的关系。在历史文化名城、名镇、名村的保护中，不仅要保护其各个历史时期留下的历史文化遗产，保护不可移动文物的历史原状，还应保护其承载的传统起居生活形态、文化习俗和人文精神，保护历史遗存的完整街道格局和建筑风貌以及独特环境。

4. 风景名胜区

风景名胜区是指具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。根据《城乡规划法》第三十二条规定，在城乡规划实施管理中，必须注意依法保护和合理利用风景名胜资源，坚持“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的原则，严禁在风景名胜区内进行法律法规规定所不允许的各种建设活动，经依法批准的建设项目必须符合风景名胜区规划，并与景观相协调，不得破坏景观、污染环境和妨碍游览。要统筹安排风景名胜区及周边乡、镇、村庄的建设；风景名胜区内的乡、镇、村庄规划建设必须充分考虑自然资源的有效保护和合理利用，不能对风景名胜资源造成破坏和影响。

5. 城市地下空间的开发利用

根据《城乡规划法》第三十三条规定，在城乡规划实施管理中，一定要认真对待城市地下空间的开发和利用，一是要与经济和技术发展水平相适应，遵循统筹安排、综合开发、合理利用的原则，结合城市经济社会发展的实际情况和技术条件及开发能力，因地制宜，量力而行，防止盲目地进行不恰当的大规模、高档次开发建设。二是要充分考虑防灾减灾、人民防空和通信等需要，进行科学合理的布局和统筹兼顾。必须坚持安全第一的原则，做好防火、防水、防毒、防意外事故发生的各项设施措施，加强地下与地面的交通联系和信息网络建设。三是要坚持规划先行的原则，地下空间的开发和利用必须符合城市规划，履行规划审批手续。

6. 需要依法保护的用地禁止擅自改变用途

根据《城乡规划法》第三十五条规定，在城乡规划实施管理中，必须注意经城乡规划确定的需要依法保护的用地，禁止擅自改变用途。这些用地，包括城乡规划确定的铁路、公路、港口、机场、道路、绿地、输配电设施及输电线路走廊、通信设施、广播电视台设施、管道设施、河道、水库、水源地、自然保护区、防汛通道、消防通道、核电站、垃圾填埋场及焚烧厂、污水处理厂和公共服务设施用地，以及其他需要依法保护的用地。

基础设施、水系、园林绿地和公共服务设施是城乡建设和发展的重要物质基础和资源，也是保障城乡居民生活、生产所必备的条件。实践证明，如果不对城乡规划中确定的基础设施和公共服务设施用地、水系、绿地等进行严格管制，将会对城市发展直接造成安全隐患，导致人居环境质量下降，阻碍城乡建设的健康、有序、可持续发展。为此，城乡

规划主管部门在进行城乡规划实施管理中必须严格把住这一关，对于经城乡规划确定的需要依法保护的用地，绝不能擅自改变用途。

7. 不得在建设用地范围以外作出规划许可

根据《城乡规划法》第四十二条规定，在城乡规划实施管理中，城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。这包括两个方面的意思，一是为防止脱离实际，不顾环境资源承载力和经济条件，盲目扩大城市建设规模、圈占土地、随意开发建设的现象产生，法律规定将各项城乡建设项目约束在城乡规划确定的建设用地范围之内进行，建设单位只能在城乡规划确定的建设用地范围之内申请规划许可。二是规范了城乡规划主管部门不得超出法定范围作出规划许可，只能依照法定条件和法定程序在城乡规划确定的建设用地范围内作出规划许可，否则就属于违法行为，应当依法承担相应的法律责任。

第二节 建设项目选址规划管理

《城乡规划法》第三十六条规定：“按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准或者核准前，应当向城乡规划主管部门申请核发选址意见书。”这就规定了城乡规划主管部门对于以划拨方式提供国有土地使用权，需要有关部门批准或核准的建设项目建设项目选址的规划管理职能。

一、建设项目选址规划管理的概念与意义

1. 建设项目选址规划管理概念

建设项目选址规划管理，是指城乡规划主管部门根据城乡规划及其有关法律法规对于按照国家规定需要有关部门进行批准或核准，以划拨方式取得国有土地使用权的建设项目，进行确认或选择，保证各项建设能够符合城乡规划的布局安排，核发建设项目选址意见书的行政管理工作。

建设项目，是指在一个总体设计或初步设计范围内，由一个或几个单项工程所组成，经济上实行统一核算，行政上实行统一管理的建设单位。一般以一个企业或联合企业、事业单位或独立工程作为一个建设项目计算。

建设项目的投资主体，在计划经济体制下，主要是国家投资和企事业单位投资以及集体投资进行建设；在市场经济体制下，建设项目投资出现多元化的投资渠道，不仅国家、集体、个人都可以投资，而且港、澳、台地区以及国外投资者也可以投资进行建设。

按照国家规定需要有关部门批准或核准的建设项目，是指列入《国务院关于投资体制改革的决定》之中的建设项目。2007年，《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》（国办发〔2007〕64号）严格规范了投资项目新开工的条件，表明在建设项目可行性研究阶段，国家对建设项目选址的宏观管理主要是通过计划管理、规划管理、土地管理和环境管理来实现的。规划管理，就是指建设项目的规划选址审批制度，对于未取得规划选址审批文件的项目，发改委等部门不得予以审批或核准。符合《城乡规划法》的规定要求应当申请选址意见书的，或者按照国办发〔2007〕64号文的规定需要发改委

批准或核准的建设项目，都应当申请核发选址意见书。

2. 建设项目选址规划管理的意义

城乡建设，是一个由性质不一、规模不同、数量巨大、类型众多的建设项目所构成的复杂系统工程。每一个建设项目都与城乡的自然环境、功能布局、空间形态以及基础设施、公共服务设施等具有密切的联系，既相互促进又相互制约。因此，建设项目的选址布局，不仅对建设项目本身的发展成败起着事关重要的决定性作用，而且对城乡布局结构和发展也产生深远的影响。一个选址合理的建设项目，即可有利于自身的发展，又能对城乡长远发展起到促进作用。反之，一个选址失当的建设项目，既无益于自身的发展，还会对城乡的长远发展带来不利影响，甚至造成难以弥补的损失。鉴于此，在建设项目的可行性研究阶段，就应对建设项目的选址高度重视，介入城乡规划实施管理。这样，在建设项目可行性研究阶段通过对选址的宏观管理，一方面可将各项建设的安排纳入城乡规划的轨道，使得单个建设项目的安排也能从城乡的全局和长远利益考虑，经济、合理地使用土地；另一方面亦可通过宏观管理，调整不合理的用地布局，改善城乡环境质量，从而为城乡经济社会发展和人民生活、生产提供比较理想的空间环境。加强对建设项目选址的规划管理，则有利于增强政府宏观调控的能力，保证各项建设能够有计划、有步骤地按照规划进行，最终取得良好的经济效益、社会效益和环境效益。通过建设项目规划管理和选址意见书的核发，既可以从规划管理上对建设项目加以引导和控制，充分合理利用现有土地资源，避免各自为政、无序建设和不为城乡的长远发展埋下隐患；又可以为建设项目的审批或核准提供重要依据，对于促进从源头上把好项目开工建设关，维持投资建设秩序，促进国民经济又好又快地发展具有重要意义。

建设项目选址规划管理，是城乡规划实施管理的首要环节和关键环节。在建设项目可行性研究阶段，城乡规划主管部门就参与管理，对建设项目的选址和布局是否符合城乡规划提出意见，并核发建设项目选址意见书，作为有关部门审批或核准建设项目的依据，不仅对建设项目合理选址和布局有利，对于城乡规划实施管理来讲也是十分重要的。一是能够事先了解建设项目的性质、规模、类型、用地要求和对环境的影响程度，根据批准的城乡规划提出其选址布局是否符合规划的意见，从而使城乡规划实施管理能够处于比较主动的地位，而不是被动地接受和安排建设项目。二是建设项目经有关部门批准或核准后，城乡规划主管部门已经心中有数，有了思想和规划上的准备，有利于根据城乡规划要求对建设项目作出比较合理妥善的安排，为以后的建设用地规划管理和建设工程规划管理工作打下良好的基础。

二、建设项目选址规划管理的任务

建设项目选址规划管理是城乡规划主管部门行使城乡规划实施管理职责的第一步，是建设用地规划管理和建设工程规划管理的重要前提，在实施城乡规划的过程中具有十分关键的调控作用。它的主要任务是：

1. 保证建设项目的选址布局符合城乡规划

每一个建设项目的选址和布局，如果符合城乡规划要求，就会有利于城乡建设的相互协调发展和建设项目本身的发展，是一个合理地选择。否则，就会给城乡建设整体发展和建设项目本身发展带来制约阻碍以及不良后果。保证建设项目的选址布局能够符合城乡规

划是建设项目可行性研究阶段不能忽缺的重要条件，是有关部门审批或核准建设项目的必要依据。只有加强城乡规划主管部门对建设项目选址和布局的管理工作，核发建设项目选址意见书，才能保证建设项目选址布局能够符合城乡规划要求，不致造成建设项目选址布局的失误。因此，建设项目选址规划管理的中心任务，就是保证建设项目的选址布局符合城乡规划。

2. 履行城乡规划的宏观调控职能

随着改革开放和社会主义市场经济的不断深化，城乡建设投资主体和资金来源已经多样化；致使政府对各个建设项目和资源配置的宏观调控面对新的形势和新的情况，仅靠计划的宏观调控，已经不能适应形势的变化和现实的需要，必须加强规划的调控和土地管理、环境管理才能实现政府对建设项目和资源配置有效的宏观调控作用。于是，城乡规划作为政府宏观调控的重要手段在合理布局建设项目和配置资源，引导国民经济和社会发展方面具有重要地位与作用。客观形势和现实需要，凡是以划拨方式提供国有土地使用权的须由有关部门批准或者核准的建设项目，都应当向城乡规划主管部门申请核发选址意见书，以便加强建设项目选址的规划管理，并通过建设项目选址规划管理加强政府对于经济社会发展和城乡发展建设的宏观调控能力。从这个意义上讲，实施建设项目选址规划管理的任务，就是在履行城乡规划所担负的宏观调控职能。

3. 综合协调建设项目选址中的各种矛盾，促进建设项目前期工作顺利进行

开展建设项目的可行性研究，加强建设项目的前期论证工作，对建设项目的成败得失具有决定性的作用。在建设项目可行性研究阶段，通过建设项目的选址规划管理，在保证建设项目符合城乡规划和履行城乡规划宏观调控职能的同时，还能够起到综合协调建设项目选址中出现的各种矛盾和问题，对建设项目所涉及的相关管理部门的意见进行协调，完善城乡规划主管部门对建设项目选址的规划意见，为建设单位提供规划服务的作用。一方面，有利于建设项目可行性研究报告编制得以更加科学、合理和切实可行，能够取得经济效益、社会效益、环境效益相统一，提高建设项目选址布局的综合效益；另一方面，能够促进城乡规划主管部门所核发的选址意见书的内容比较全面、充实和实事求是，提高建设项目选址规划管理水平。

三、建设项目选址规划管理审核内容

建设项目选址应当遵循《城乡规划法》第二十九条、第三十条、第三十一条、第三十二条、第三十三条和第三十五条的有关规定。这就为建设项目选址规划管理的审核提出了原则性和具体性的内容要求。

1. 建设项目的基本情况

主要是了解建设项目的名称、性质、建设规模、用地大小、供水和能源的需求量、采取的交通运输方式及其运输量、污水的排放方式及其污水量等，以便掌握该建设项目的基本情况，综合考虑建设项目选址的基本要求。

2. 建设项目与城乡规划的协调

建设项目的选址，必须符合经批准的城乡规划的要求，其选址布局应与城乡规划布局相协调。《城乡规划法》第三十五条明确规定：“城乡规划确定的铁路、公路、港口、机场、道路、绿地、输配电设施及输电线路走廊、通信设施、广播电视台设施、

管道设施、河道、水库、水源地、自然保护区、防汛通道、消防通道、核电站、垃圾填埋场及焚烧厂、污水处理厂和公共服务设施的用地以及其他需要依法保护的用地，禁止擅自改变用途。”第三十条至第三十二条，还规定要“严格保护自然资源和生态环境”，“保护历史文化遗产和传统风貌”，“依法保护和合理利用风景名胜资源”等，必须注意避开地下文物埋藏区以及地质条件恶劣的地带等，建设项目的选址必须考虑城乡规划所确定的这些项目内容，使建设项目的选址布局与城乡规划所确定的项目内容相协调，不发生相互冲突和重复或者是不恰当的选址布局。换句话说，建设项目的选址布局要避开与建设项目的性质不符或不相容的现有或规划的城乡建设中必须保护的各项用地。

3. 建设项目与相关设施的衔接与配合

建设项目的正常发展运行，一定要与城乡中的交通、能源、市政、信息、防灾等设施相衔接与配合。每个建设项目都有一定的交通运输、能源供应、市政公用设施配套和防灾等要求，在建设项目选址时，就需要充分考虑拟使用的土地是否具备这些条件，以及能否按照城乡规划得到配合建设的可能性，这是保证建设项目发挥效益的前提和必要条件。如果没有这些条件就不应当安排选址。同时，一般建设项目尤其是大中型建设项目都有生活设施配套的要求，亦需要考虑建设项目配套的生活设施与城乡居住区及公共服务设施规划的衔接与协调。

4. 建设项目与周围环境的和谐

每一个建设项目的选址和布局，都要与周围环境发生关系，因此，建设项目的选址布局必须考虑与周围环境的和谐相处。建设项目的选址布局不能造成对城乡环境的污染和破坏，应当与环境保护规划相协调。生产或存储易燃、易爆、剧毒物的工厂仓库等建设项目，以及严重影响环境卫生和公共安全的建设项目，应当避开市区，以免影响、损害和威胁居民健康与安全。产生有毒、有害物质的建设项目，应当避开城乡水源地和主导风向的上风向，避开文物古迹和风景名胜保护区。产生放射性危害物质的建设项目和设施，必须避开市区和城乡居民密集区，同时必须设置防护工程，妥善考虑事故处理应急措施和废弃物的处理设施。

四、建设项目选址规划管理的行政主体

根据《城乡规划法》第三十六条规定，建设项目选址规划管理的行政主体是城乡规划主管部门。系指省级、城市、县人民政府城乡规划主管部门，根据建设项目的不同情况，接受建设项目选址申请进行审核，核发选址意见书。

1. 省级城乡规划主管部门

2002年国务院下发的《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》（国发〔2002〕13号）明确规定：“区域重大基础设施建设，必须符合省域城镇体系规划确定的布局和原则。”省域城镇体系规划的实施主体是省级人民政府及其授权的城乡规划主管部门，具有区域性影响的重大建设项目和跨城市行政区的能源管道、引水工程、公路、铁路等线性基础设施建设项目等，需要从区域全局发展的角度确定建设项目区位，应由省级规划主管部门（省、自治区建设厅）依据省域城镇体系规划提出选址要求。因此，对于国家级的重大建设项目的跨城市行政区的建设项目，可向省级城乡规划主管部门申请办理选址意

见书。

2. 市、县城乡规划主管部门

按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，除国家级的重大建设项目和跨城市行政区的建设项目，可向省级城乡规划主管部门申请办理选址意见书外，一般应由市、县人民政府城乡规划主管部门实施建设项目选址规划管理，即建设单位在报送有关部门批准或都核准前，应当向市、县人民政府城乡规划主管部门申请核发选址意见书。

五、建设项目选址规划管理的程序

根据《城乡规划法》第三十六条的规定，建设项目选址规划管理的程序，一般划分为申请、审核、核发选址意见书三个步骤。第三十六条前款规定以外的建设项目不需要申请选址意见书。

1. 申请

凡是按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准或者核准前，应当向省级、城市、县人民政府城乡规划主管部门提出书面申请，填写建设项目选址意见书申请表，以便城乡规划主管部门依法进行审核。

《城乡规划法》第三十六条前款规定以外的建设项目不需要申请选址意见书。这是因为国有土地使用权有偿使用制度全面推行之后，除划拨使用土地的项目（主要是公益事业项目）外，都实行国有土地使用权有偿使用的出让方式。按照《城乡规划法》第三十八条规定，出让地块必须附具城乡规划主管部门提出的规划条件。规划条件要明确规定出让地块的面积、使用性质、建设强度、基础设施、公共服务设施的配置原则等相关要求。这就是说，通过有偿出让方式取得国有土地使用权的建设项目本身就具有与城乡规划相符的明确的建设地址和建设条件，无须城乡规划主管部门再进行建设地址的选择或确认，因此，不需要申请选址意见书。

2. 审核

城乡规划主管部门收到建设单位提出的建设项目选址意见书的申请之后，应在法定的时间内对其申请进行审核。一是程序性审核，即审核建设单位是否符合法定资格，申请事项是否符合法定程序和法定形式，申请表及其所附图纸、资料是否完备和符合要求等。二是实质性审核，即根据有关法律规范和依法制定的城乡规划要求，对所申请的建设项目选址提出审核意见。

3. 核发选址意见书

选址意见书作为法定的审批凭证和划拨土地的前置条件，省级、城市、县人民政府城乡规划主管部门受理申请和依法审核后，应作出明确答复。对于符合城乡规划的选址，应当核发建设项目选址意见书。对于不符合城乡规划的选址，应当说明理由，给予书面回复。

建设项目选址意见书适用于按照国家规定需要有关部门进行批准或核准或者通过划拨方式取得土地使用权的建设项目，其他建设项目则不需要申请核发选址意见书。

第三节 建设用地规划管理

《城乡规划法》第三十七条规定：“在城市、镇规划区内以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目，经有关部门批准、核准、备案后，建设单位应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出建设用地规划许可申请，由城市、县人民政府城乡规划主管部门依据控制性详细规划核定建设用地的位置、面积、允许建设的范围，核发建设用地规划许可证。”第三十八条规定：“以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，在签订国有土地使用权出让合同后，建设单位应当持建设项目的批准、核准、备案文件和国有土地使用权出让合同，向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证。”这就规定了城乡规划主管部门对于建设用地的规划许可具有建设用地规划管理职能。

一、建设用地规划管理的概念

建设用地规划管理，是指城乡规划主管部门根据城乡规划及其有关法律法规对于在城市、镇规划区内建设项目用地提供规划条件，确定建设用地定点位置、面积、范围、审核建设工程总平面，核发建设用地规划许可证等进行各项行政管理并依法实施行政许可工作的总称。

根据《城乡规划法》第三十七条和第三十八条的规定，建设用地规划管理分为以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目用地和以出让方式提供国有土地使用权的建设项目用地两种情况区别对待的规划管理内容、方式和程序，城市、县人民政府城乡规划主管部门依用地申请进行规划审核，核发建设用地规划许可证。

建设用地规划管理中所称的建设用地是指当前建设的建设用地，即建设项目获得国有土地使用权后向城乡规划主管部门申请规划许可的建设用地，与《城乡规划法》第四十二条规定中所称的建设用地不是一个概念。第四十二条规定：“城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。”该建设用地系指现有的建设用地和规划的建设用地。当前建设项目的建设用地应当在该建设用地范围以内进行选择定点。

二、建设用地规划管理的任务

建设用地规划管理是实施城乡规划的基石，是城乡规划实施管理的基本任务和核心内容。建设用地规划管理的目的是依法对城乡的土地利用进行规划管理，保障实施城乡规划。建设用地规划管理的核心是保证城市、镇的土地利用严格按照城乡规划科学安排，精心使用，做到珍惜用地、合理用地、集约用地、节约用地、提高土地利用率，充分利用每一寸土地。它的主要任务是：

1. 有效控制各项建设合理使用规划区内的土地，保障规划实施

土地是城市、镇中的一切活动赖以存在的基本物质条件，城市和镇的产生、存在、发展均离不开土地，土地是城乡规划建设的载体、基础要素和首要条件。城乡规划的实施依赖于各项建设，归根结底，城乡建设的一切内容最终都要落实到土地上。同时，土地又具有不可移动和不能再生的特点，不合理用地和盲目用地对城市和镇的发展所造成的结果和影响往往是难以挽救的，甚至是无法挽救的。因此，加强建设用地的规划管理非常重要。

长期的城乡规划、建设、管理的实践经验证明，要实现城市和镇的健康、有序、合理、可持续发展，必须依据城乡规划所确定的用地性质、建设容量、开发强度等，对各类建设用地进行合理布局和有效控制，合理地使用每一寸土地。否则，城镇的土地利用就会失去控制和盲目开发利用，造成难以弥补的不良后果和巨大浪费。在高度发达的现代社会中，依靠各建设单位在无组织、无控制、无管理的情况下实现合理用地、节约用地的目标是不可能的，也是不现实的，只有通过城乡规划主管部门依法实施统一的建设用地规划管理才能实现。为此，《城乡规划法》规定了建设用地规划管理和实施规划行政许可的制度和内容，以便有效控制各项建设合理使用规划区内的土地，保障城乡规划的实施，促进城镇健康、有序、合理和可持续发展。

2. 节约建设用地，保护耕地，促进城乡统筹和协调发展

我国是一个人口众多而耕地少的国家，十分珍惜并节约每一寸土地和切实保护耕地是我国的一项基本国策。作为一个传统的农业大国，农村始终是我国发展的基点和动力源，中国特色的城镇化道路与新农村建设是推动我国现代化建设的两个轮子，城乡必须统筹发展。《城乡规划法》规定了制定和实施城乡规划应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展的原则。这些都说明了节约建设用地，保护仅有的耕地的重要性和迫切性。随着我国经济社会的大发展，各种建设用地需求总量与耕地转用为建设用地的总量呈逐年递增趋势，土地供需矛盾日益凸显。各级人民政府应当采取措施，严格保护、控制、管理好土地资源，遏止耕地继续减少的趋势。一个非常重要的方面就是在城乡建设中节约各项建设项目的建设用地，防止盲目建设、滥用土地和造成浪费，并严格限制耕地转用为建设用地和造成浪费，并严格限制耕地转用为建设用地。其有效的手段就是必须严格按照城乡规划进行建设，以建设用地规划管理加以控制，把住科学合理地利用土地的关键环节，通过严格审核建设工程总平面布置图，提高土地利用率，防止获得国有土地使用权的土地征而不用、多征少用、宽打宽用和非法占用土地，从而把节约用地、保护耕地的国策落到实处，促进城乡统筹和协调发展。

3. 综合协调各方面关系，提高建设用地的经济、社会与环境的综合效益

对于各个项目建设用地的使用，不仅是考虑建设工程本身对土地使用的要求，如地段区位、专业化协作、交通运输条件、市政公用设施配置和生活居住区方便等，还必须综合协调各有关方面的要求，解决相关矛盾问题，处理好各种关系。主要有，必须符合城乡规划的要求，如功能布局、用地性质、建设容量、开发强度等，必须符合有关部门对建设工程的要求，如消防、环保、卫生防疫、园林绿化、防灾减灾等，还不能给周围环境造成不良影响，如景观破坏、环境污染、生态失衡、安全威胁等，同时也要受到周围环境的制约和影响，如历史文化保护、风景名胜区保护、耕地保护等。这就需要通过建设用地规划管理，正确处理局部与整体、近期与远期、需要与可能、发展与保护、生产与生活等各方面的关系，妥善协调和解决有关方面的矛盾，协调有关部门提出的要求和意见，综合提出对建设用地的规划管理要求，合理确定建设用地位置、面积、允许建设的范围等，从而提高建设用地的经济、社会与环境的综合效益。

4. 依法调整规划中存在的问题，不断完善和深化城乡规划

城乡规划的编制、审批、实施、修改是一个实践的过程，实践是检验真理的唯一标准。经依法批准的城乡规划为规划的实践提供了管理依据，使规划实施管理能够顺利运

行，并使规划成果能够合理地具体化地落实在土地上，变为现实。在规划实施管理的实践过程中，结合各方面因素的演进和变化，又会碰到各色各样的新情况、新问题，这就需要通过建设用地规划管理及时发现规划上存在的问题，依法对规划进行反馈和调整以至修改。这样，既对合理安排建设项目的建设用地有利，体现建设用地规划管理的科学精神和依法行政原则，又可以不断完善和深化城乡规划，使城乡规划更加科学、合理、完善、深化和切实可行。

三、建设用地规划管理的审核内容

建设用地规划管理应当遵循《城乡规划法》第三十七条、第三十八条、第三十九条和第四十二条、第四十三条的有关规定。根据法律规定，划分为以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目与以出让方式提供国有土地使用权的建设项目分别对待的审核内容。

1. 划拨用地审核内容

《城乡规划法》第三十七条规定：“在城市、镇规划区内的划拨方式提供国有土地使用权的建设项目，经有关部门批准、核准、备案后，建设单位应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出建设用地规划许可申请，由城市、县人民政府城乡规划主管部门依据控制性详细规划核定建设用地的位置、面积、允许建设的范围，核发建设用地规划许可证。”因此，对于划拨用地的规划审核内容，主要为：

(1) 审核建设用地申请条件。经国家规定由有关部门批准、核准、备案的建设项目，建设单位应持申请建设用地规划许可证的各种文件、资料、图纸，包括批准、核准、备案文件，建设项目选址意见书、建设工程总平面设计方案，填写建设用地申请表，向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出用地申请，城乡规划主管部门应首先审查各种文件、资料、图纸、表格是否完备，是否符合申请建设用地规划许可证的应有条件和要求。

(2) 提供规划条件。城乡规划主管部门受理建设用地申请后，应依据控制性详细规划对建设用地提出规划条件，包括土地使用规划性质、土地使用强度（包括建筑密度、建筑高度、容积率等）、基地的主要出入口、绿地比例以及紫线、蓝线、绿线、黄线的界限等，以供建设单位调整、修改和确定建设工程总平面设计方案。

(3) 审核建设工程总平面。依据控制性详细规划所提供的规划条件，审核建设工程总平面，确定建设用范围、面积等，以便核发建设用地规划许可证。根据《城乡规划法》第三十七条的规定：“建设单位在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地主管部门申请用地，经县级以上人民政府审批后，由土地主管部门划拨土地。”

2. 出让地块审核内容

《城乡规划法》第三十八条规定：“在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。”“以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，在签订国有土地使用权出让合同后，建设单位应当持建设项目的批准、核准、备案文件和国有土地使用权出让合同，向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证。”鉴于此，对于出让地块的规划审核内容，主要为：

(1) 提供规划条件。在国有土地使用权出让前，城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，对出让地块的位置、面积、使用性质、开发强度、基础设施、公共设施的配置原则等相关控制指标和要求，提出规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。《城乡规划法》第三十九条规定：“规划条件未纳入国有土地使用权出让合同的，该国有土地使用权出让合同无效。”

(2) 审核建设用地申请条件。签订国有土地使用权出让合同后，建设单位应当持建设项目的批准、核准、备案文件和国有土地使用权出让合同，向城市、县人民政府城乡规划主管部门申请领取建设用地规划许可证。城乡规划主管部门应审查其各种条件、资料、图纸等是否完备，是否符合申请建设用地规划许可证的应有条件和要求。同时，对国有土地使用权出让合同中规定的规划条件进行核验，是否符合城乡规划主管部门在地块出让前所提供的规划条件。

(3) 审核建设工程总平面。根据经核验确认的国有土地使用权出让合同中所附的规划条件，审核建设用地的位置、面积及建设工程总平面图，确定建设用地范围，以便核发建设用地规划许可证。建设单位在取得建设用地规划许可证之后，方可向有关部门申请办理土地权属证明。《城乡规划法》第三十九条规定：“对未取得建设用地规划许可证的建设单位批准用地的，由县级以上人民政府撤销有关批准文件。”

四、建设用地规划管理的行政主体

根据《城乡规划法》第三十七条和第三十八条的规定，建设用地规划管理的行政主体是城市、县人民政府城乡规划主管部门。市、县城乡规划主管部门建设用地规划管理中的主要职责为：

1. 提供规划条件

市、县城乡规划主管部门应在国有土地使用权出让前，依据城市、镇总体规划和控制性详细规划，结合该用地所处环境的客观条件要求及有关部门的意见，经过法定程序，提出出让地块的位置，使用性质、开发强度等规划条件。对于以划拨方式提供国有土地使用权的建设用地，在受理建设用地规划许可申请后，也应提出规划条件。

2. 受理建设用地申请

当划拨用地的建设项目经有关部门批准、核准、备案后；当出让地块的建设项目签订国有土地使用权出让合同后，市、县城乡规划主管部门核查建设单位报送的有关各种文件、资料、图纸及其建设用地申请表等，决定是否受理建设用地规划许可的申请。

3. 审核建设用地项目

受理建设用地规划许可的申请后，市、县城乡规划主管部门应依法在一定的时间内经过建设用地规划管理审查程序和工作制度，对建设用地项目的申请及有关事项、条件、内容等进行规划审核，提出规划审核结论。

4. 核发建设用地规划许可证

市、县城乡规划主管部门对建设用地申请的事项、条件、内容和建设工程总平面图进行规划审核后，确认建设用地位置、面积、允许建设的范围和有关控制指标及要求，对于具备相关文件并且符合城乡规划的建设用地项目，核发建设用地规划许可证。对于不符合法定要求的建设用地项目，说明理由，给予书面答复。

五、建设用地规划管理的程序

根据《城乡规划法》第三十七条和第三十八条的规定，建设用地规划管理的程序根据国有土地使用权取得方式的不同，分为两种情况分别依法进行。

1. 申请

(1) 以划拨方式取得国有土地使用权的建设项目用地，建设单位取得城乡规划主管部门核发的建设项目选址意见书后，并经有关部门批准、核准建设项目可行性研究报告之后，建设单位可向有关市、县城乡规划主管部门提出建设用地规划许可申请，同时报送建设工程总平面设计方案。

(2) 以出让方式取得国有土地使用权的建设项目用地，地块出让前，城乡规划主管部门应提供规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分；签订出让合同后，建设单位可向市、县城乡规划主管部门提出建设用地规划许可证申请。

2. 审核

城乡规划主管部门对于建设用地申请，主要是先后进行程序性审核和实质性审核。一是程序性审核，即审核建设单位报送的各种有关文件、资料、图纸是否完备，是否符合申请核发建设用地规划许可证的应有条件和要求。二是实质性审核，即审查城乡规划主管部门提供的规划条件是否落实（核验），然后审核报送的建设工程总平面图，确定建设用地范围界限和面积等，对建设用地申请提出审核意见。

3. 核发建设用地规划许可证

城乡规划主管部门对建设用地申请的有关材料，经审核后符合城乡规划要求的，向建设单位核发建设用地规划许可证及其附件。根据《城乡规划法》第三十八条规定：“城市、县人民政府城乡规划主管部门不得在建设用地规划许可证中，擅自改变作为国有土地使用权出让合同组成部分的规划条件。”对于不符合城乡规划要求的建设用地项目，不得发放建设用地规划许可证，但要说明理由，给予书面答复。

划拨、出让地块的建设用地规划管理程序如下（图 10-1、图 10-2）：

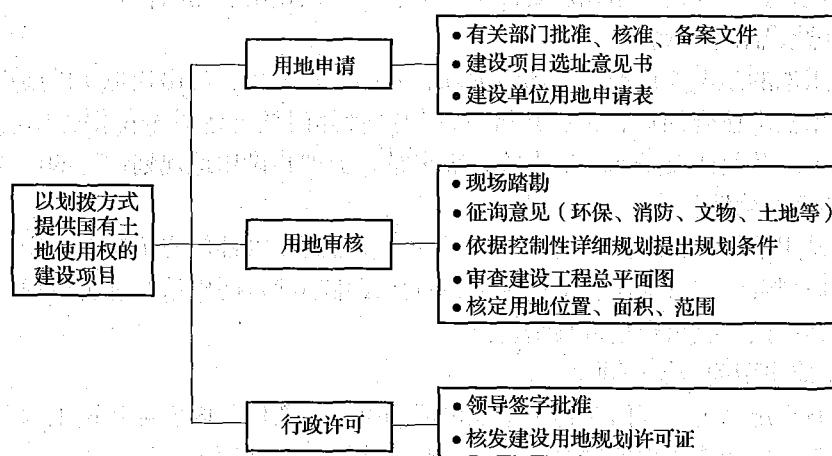


图 10-1 划拨用地的建设用地规划管理程序

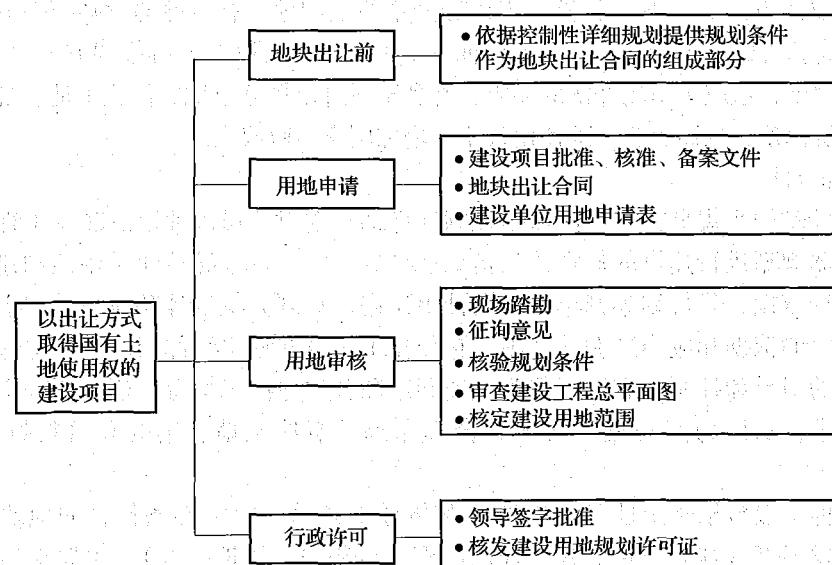


图 10-2 出让地块的建设用地规划管理程序

六、建设用地规划管理的几点说明

依法进行建设用地规划管理，是城乡规划实施管理的重要环节，是《城乡规划法》赋予城乡规划主管部门行使行政许可的重要职权。为搞好建设用地规划管理工作，城乡规划主管部门应当在国有土地使用权的划拨与出让、提供规划条件、审查建设工程总平面图、核发建设用地规划许可证等方面抓住关键，做好工作。

1. 国有土地使用权的划拨与出让

实施建设用地规划管理，首先应当弄清楚什么叫国有土地使用权的划拨，什么叫国有土地使用权的出让。因为《城市规划法》第三十七条、第三十八条分别规定了划拨用地与出让地块的规划管理内容、条件、方式、程序是不一样的。《城乡规划法》对划拨用地与出让地块没有作出法律规定，但《城市房地产管理法》第八条和第二十三条规定作出了明确的法律规定。

当前，我国建设单位的国有土地使用权的获得方式有两种，即土地使用权无偿划拨和有偿出让。《城市房地产管理法》第二十三条规定：“土地使用权划拨，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交付其使用，或者将国有土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。”第二十四条规定了确保必需的国家机关用地和单位用地，城市基础设施用地和公益事业用地，国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地，法律、行政法规规定的其他用地，可以由县级以上人民政府依法批准划拨建设用地的土地使用权。由此可见，划拨土地使用权主要是用于保障社会公共事业用地及其发展。

《城市房地产管理法》第八条规定：“土地使用权出让，是指国家将国有土地使用权在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。”第九条规定：“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让。”第十三条规定：“土地使用权出让，可以采取拍卖、招标

或者双方协议的方式。商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地，有条件的，必须采取拍卖、招标方式；没有条件的，不能采取拍卖、招标方式的，可以采取双方协议的方式。”实施土地使用权出让制度，适应了市场经济的要求，有利于通过市场竞争机制优化土地资源配置，实现土地的经济价值，从而提高土地使用效率，增加国家财政收入。

2. 规划条件

规划条件是城乡规划主管部门依据控制性详细规划对建设用地以及建设工程提出的引导和控制依据规划进行建设的规定性和指导性意见。它是直接导控建设用地和建设工程设计的法定规划依据，是规划编制单位和设计单位进行规划方案设计和城乡规划主管部门对方案进行审定的依据和应当遵循的准则。它强化了城乡规划主管部门对国有土地使用和各项建设活动的引导和控制，有利于促进土地利用和各项建设工程符合规划所确定的发展目标和基本要求，从而为实现城乡统筹、合理布局、节约土地、集约和可持续发展提供保障。

规划条件一般包括规定性（限制性）和指导性条件。规定性条件，如地块位置、用地性质、开发强度（建筑密度、建筑控制高度、容积率、绿地率等）、主要交通出入口方位、停车场泊位及其他需要配置的基础设施和公共设施控制指标等；指导性条件，如人口容量、建筑形式与风格、历史文化保护和环境保护要求等。

规划条件是依据控制性详细规划提出的。控制性详细规划是城乡规划主管部门作出规划行政许可、实施规划管理的依据。城乡规划主管部门应根据城市、镇总体规划加强控制性详细规划的编制和审批，以便为及时提供规划条件打好基础。根据《城乡规划法》第四十三条规定：“建设单位应当按照规划条件进行建设；确需变更的，必须向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的，城乡规划主管部门不得批准。城市、县人民政府城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件通报同级土地主管部门并公示。”这就强调了规划条件的重要性和严肃性。

3. 建设工程总平面图

建设工程总平面图是由建设单位报送的依据建设项目本身发展建设的功能需要和规划条件要求对建设用地作出的综合布局安排。经规划确定的建设工程总平面图是建设工程定位和设计的依据。在建设用地规划管理过程中，建设项目的建设用地范围主要是通过审核建设工程总平面图来确定的。

建设工程总平面图一般包括城乡规划主管部门提供的用地红线，用地边界折点坐标，相邻道路红线和道路名称、宽度、主要出入口位置，本建设工程与周边现状建筑、规划建设的相对关系和间距，本建设工程与周边现状建筑、规划建设层数、性质及高度，拆迁范围和应拆除的建筑设施，需要标注的紫线、绿线、蓝线、黄线界限等。同时，应列出用地平衡表、配套设施明细表、建筑面积明细表和其他技术指标。并应标注指北针和比例尺。

4. 建设用地规划许可证

建设用地规划许可证是经城乡规划主管部门依法确认其建设项目位置、面积和用地范围的法律凭证。核发建设用地规划许可证是《城乡规划法》赋予城乡规划主管部门实施规划行政许可的权限。有没有、按没按建设用地规划许可证使用国有土地是区别合法用地与非法用地的分水岭。《城乡规划法》第三十七条规定：“建设单位在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地主管部门申请用地，经县级以上人民政府审

批后，由土地主管部门划拨土地。”第三十九条规定：“对未取得建设用地规划许可证的建设单位批准用地的，由县级以上人民政府撤销有关批准文件；占用土地的，应当及时退回；给当事人造成损失的，应当依法给予赔偿。”

为提高建设用地使用效率，防止恶意炒作土地，可以规定建设用地规划许可证的有效期。如获得建设用地规划许可证后在一定的期限内未批准而取得土地使用权属文件的，该建设用地规划许可证失效。

第四节 建设工程规划管理

《城乡规划法》第四十条规定：“在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。”这就规定了城乡规划主管部门和部分镇人民政府对于建设工程的规划许可具有建设工程规划管理职能。

一、建设工程规划管理的概念

建设工程规划管理，是指城乡规划主管部门和省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府，根据城乡规划及其有关法律法规以及技术规范对于在城市、镇规划区内各项建设工程进行组织、控制、引导和协调，审查修建性详细规划、建设工程设计方案等，使其符合城乡规划，核发建设工程规划许可证等进行各项行政管理并依法实施行政许可工作的统称。

根据《城乡规划法》第四十条的规定，建设工程规划管理主要划分为建筑工程（建筑物、构筑物）、道路交通工程、市政管线工程三大类型以及其他工程。不论哪种类型，凡进行当前建设活动，都应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料，需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目还应提交修建性详细规划，向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。

建筑工程，系指以新建、扩建、改建的方式所进行的各类房屋建设工程，以及房屋建筑附属或单独使用的各类构筑物。道路交通工程，系指以新建、扩建、改建的方式所进行的城镇道路、桥梁、地铁、广场、停车场及其附属设施，以及对外公路交通、铁路、港口、机场及其附属设施。市政管线工程，系指以新建、扩建、改建的方式所进行的给水排水（雨水、污水）、电力通信、燃气热力、专用管线等建设工程及其附属设施。其他工程则指环境工程、防灾工程等。

二、建设工程规划管理的任务

建设工程规划管理是城镇规划实施管理中内容繁多、量大面广、具体安排各项建设活动的非常重要的管理环节。建设工程具有不可移动的特点，其建成后，出现频繁改建甚至必须拆除等情况，会给国家、集体和个人造成重大损失。道路交通工程的位置与功能在城乡规划中都有明确的定位并形成网络系统，只有严格依据规划进行建设，才可能充分发挥

其在整体道路交通系统中应有的功能作用。市政管线工程往往占据地下空间，其施工建设会对道路交通、相邻管线、行道树等甚至相邻建筑产生影响，需要通过规划管理对各类市政管线工程进行综合协调和妥善处理，才可能最大限度地减少矛盾，包括地上地下的矛盾、各类管线之间的矛盾等。各种功能用途的建筑物、构筑物是城镇发展建设的物质主体，道路交通工程和市政管理工程是城镇的重要基础设施，只有按照规划安排得当，才能有利于城镇经济社会全面、协调、可持续地健康发展。正确组织、指导、调控各项当前建设工程能够科学合理地各就各位、各得其所、各尽其用，既能综合协调有关方面的关系，又能保证城市规划实施，使各项建设工程按照规划进行建设，这就成为建设工程规划管理的直接任务。它的主要任务是：

1. 有效指导、调控并保证各类建设工程依照规划要求有序地进行建设

大量的建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设，不同用途，不同类型，不一其状，具有使用功能的多样性。建设工程的多样性决定了建设用地功能的多样性，因为建设工程的功能要求与建设用地的功能要求是密切相关、有机联系的，建设工程必须要落实在土地上。即使同一功能用途的建设工程，由于用地条件（地质、面积、高度等）、建设标准、服务对象（使用者）、安全防护等要求的不同，其形态布局、建筑密度、建筑高度、建筑体量、容积率、建筑形式和风格等也是不尽相同的。建设工程的安排，除了满足其本身的使用功能外，还必须考虑其对周围外部环境的作用及外部环境对其本身的影响，如日照、景观、环境污染、历史文化保护、噪声、交通影响等，即必须考虑建设工程与周围环境的关联性。每一项建设工程的使用和运行，又需要与其他工程设施发生联系，如给水排水、电力通信、燃气热力、消防、卫生防疫、道路交通、环境保护等，既离不开又不能相互干扰发生矛盾，于是，还必须考虑建设工程的复杂性。在市场经济条件下，城镇不同区位的房地产开发建设工程具有不同的价值和经济效益，同时又要考虑中低收入人群住房的需要。凡此种种，都需要通过建设工程规划管理来进行综合考虑，统筹协调，合理安排。通过建设工程规划管理手段，有效地指导、调控并保证各类建设工程严格按照规划要求有序地进行建设，使之既能够满足建设工程使用的功能要求，又符合规划的要求，从而保障规划的实施。

2. 维护城镇社会的公共利益和建设单位与个人的合法权益

城镇是人口高度集中和经济社会活动高度密集的地区，为保证城镇以人为本，全面、协调、可持续地健康发展，必须维护城镇社会的公共安全、公共卫生、城镇交通、环境保护和历史文化保护、风景名胜保护以及园林绿化等公共利益。各类建设工程的安排，不能给相邻单位和地区带来易燃易爆威胁和环境污染，不能影响、侵蚀甚至破坏地上与地下的文物古迹、历史建筑、革命纪念地、园林绿化、风景名胜区，不能影响铁路、公路、航空、地铁、桥梁、码头、道路的交通运输需要和正常运行，不能破坏给水、排水、电力、热力、燃气、通信等各种市政管线，不能侵占公园、森林绿地、风景名胜区、海滨浴场、滨江绿地、沿河绿带、学校操场、城镇广场等搞房地产开发建设，不能影响相邻建筑的日照、通风要求和造成视觉、噪声和光辐射等污染。城乡规划具有公共政策属性，是从城镇发展的全局利益、长远利益、公共利益考虑的，通过建设工程规划管理，严格按照规划要求对各项建设工程作出合理安排，就是履行维护公共利益和建设单位与个人合法权益的职责。

3. 改善城镇景观面貌，提高人居环境质量水平

建设工程，尤其是大量的和各种类型的建筑物，是城镇物质环境的主要组成部分，是城镇发展建设的载体和历史文明的象征。各色各样的建筑物，不仅是人们居住、工作、从事各种经济社会活动和休闲的场所，而且是在一定历史时期城镇经济、社会、政治、文化发展在空间形态上的客观反映。通过各种建设工程的有机组合，不仅适应城镇功能的发展需要，并且能够顺应时代、因地制宜，缔造出各具特色的空间景观面貌。这是城镇发展建设的宝贵财富，也是当前建设应当继承、保护、与时俱进地进行创新、发扬光大的使命。建设工程规划管理的对象是各类建设工程，在建设工程规划管理过程中，通过审查修建性详细规划和建设工程设计方案等，对影响城镇空间形态布局的各项指标，如容积率、建筑密度、建筑高度、建筑间距、建筑退让道路红线、绿地率、道路交通组织、停车方式、桥梁结构选型、立体交叉形式、快速道路线型、过街桥设置、广场形态、建筑风格与色彩、公交站点的布置、广告和灯光照明等要求的规划控制，使得各类建设工程合理和优化组合，有利于保护和改善生态环境，保护文物古迹和历史建筑以及风景名胜，继承传统风貌并在此基础上改善并创造新的景观面貌和特色，不断提高城镇人居环境质量水平。

4. 综合协调各有关部门对建设工程的管理要求，促进建设工程顺利建设

各类建设工程，由于性质、规模、功能和所处位置、周围环境的不同，涉及消防、环境保护、卫生防疫、防洪防汛、抗震防震、铁路、公路、航空净空控制、农田水利、人民防空、污水排除、节能减排、文物保护、园林绿化、工程管线、测量标志以及市容面貌、房屋拆迁等各个有关部门的管理要求，与此同时，还应当根据当地经济社会发展水平，量力而行，尊重群众意愿，有计划、分步骤地组织实施城乡规划。建设工程规划管理担负的一个重要责任，就是依法征求并综合各有关部门对建设工程的管理意见和要求，必要时进行工作协调，使建设工程能够符合各有关部门的基础要求和城乡规划要求，从而促进建设工程在依法实施规划管理的前提下得以顺利进行建设。

三、建设工程规划管理的审核内容

《城乡规划法》第四十条规定：“申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。”这就指明了建设工程规划管理的主要审核内容是审核建设工程申请条件、修建性详细规划、建设工程设计方案以及工程设计图纸文件等。

1. 审核建设工程申请条件

建设单位或者个人，申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件，包括建设项目批准、核准、备案文件，建设项目选址意见书或国有土地使用权出让合同，建设工程总平面图和建设用地规划许可证以及土地权属证明文件等，填写建设工程申请表。城市、县人民政府城乡规划管理部门或者省、自治区、直辖市确定的镇人民政府首先要审查申请者是否符合法定资格，报送的资料、图纸、表格是否完备，是否符合申请建

建设工程规划许可证的应有条件和要求。

2. 审核修建性详细规划

《城乡规划法》第二十条规定：“城市、县人民政府城乡规划主管部门和镇人民政府可以组织编制重要地块的修建性详细规划。修建性详细规划应当符合控制性详细规划。”这主要是指城镇中的中心区、历史文化街区、重要的景观风貌区、重点发展建设区等重要地块地段，由城乡规划主管部门和镇人民政府组织编制修建性详细规划，由城市、县人民政府审批。另外一些可能涉及周边单位或者公众切身利益，必须进行严格控制的成片开发建设地段，则由城乡规划主管部门决定可由建设单位编制，然后对其修建性详细规划进行审定。于是审核修建性详细规划成为建设工程规划管理中的一个重要内容和环节。

需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，比如房地产商对居住区成片开发建设项目，由建设单位委托据有相应规划资质的规划编制单位编制完成修建性详细规划后，应当提交城乡规划主管部门审定。城乡规划主管部门根据控制性详细规划和规划条件，以及《城市居住区规划设计规范》、《城镇老年人设施规划规范》等技术标准，对该居住区修建性详细规划进行审核。主要审核的内容是：

(1) 居住区规划设计基本原则。居住区规划设计必须符合城镇总体规划和控制性详细规划要求，符合因地制宜、合理布局、节约土地、综合开发、配套建设、集约发展的原则，符合该地区的气候条件、民族传统习俗和地方特点，符合居民的生活居住活动规律。同时，应当充分利用规划土地内的地形地貌地物、植被、水系和建筑物、构筑物、道路等，综合考虑日照、采光、通风、防灾、绿化等要求，并为老年人、残疾人的生活和社会生活提供方便条件，体现良好的经济、社会、环境的综合效益。

(2) 居住区用地平衡指标。审核居住区用地平衡指标，主要是审核其建设用地的合理性和经济性。包括居住区用地以及其中的住宅用地、公建用地、道路用地、公共绿地的面积，所占比例(%)和人均用地面积等指标是否符合《城市居住区规划设计规范》的要求。关键是审核居住区中住宅用地、公建用地、道路用地、公共绿地分别与居住区用地的百分比控制数。由于城镇规模、经济发展水平和用地紧张状况不同，致使居住区各项用地指标也不一样，因此，该用地平衡指标有一个合理幅度，在审核时应实事求是地掌握选用。

(3) 居住区规划布局。居住区的规划布局，应当综合考虑路网结构、住宅布局、公建配套、建筑群体组合、绿地系统及空间环境等的内在联系，构成一个完善的相对独立的有机整体。审核规划布局应遵循的原则：一是方便居民生活，有利组织管理；二是具有一定规模的公共活动中心，能够方便经营、使用和社会化服务；三是合理组织人流车流、消防通道和停车场等，有利于安全防卫；四是构思新颖，能够体现地方特色和居住区个性。

(4) 居住区空间环境。居住区的空间环境，应当综合考虑居住区外部环境与内部环境的有机联系，注重景观和空间的完整性，群体建筑与空间层次应在协调中求变化，合理设置公共服务设施，搞好公共空间的环境设计。应当处理好建筑、道路、广场、院落、水面、绿地和建筑小品之间及其与人的活动之间的相互关系，丰富并美化居住区环境。

(5) 住宅、公建、道路、绿地。居住区规划设计，主要是对住宅、公建、道路、绿地等进行合理布局和安排。因此，还应当依据住宅、公共服务设施、道路系统、公共绿地

等的规划设计要求分别进行审核，包括容积率、建筑密度、建筑层数和高度、建筑间距、公共服务设施的配置水平和服务半径、绿地率、道路等级、线型、路幅、出入口、停车泊位等。

城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将经审定的修建性详细规划予以公布。修建性详细规划的审定，是该规划中各项建设工程进行规划审批的前提条件和重要步骤。然后，按照工作进度，需分别对施工建设地块的建设工程依申请进行规划许可的审核。

3. 审定建设工程设计方案

审核建设工程设计方案是实施建设工程规划管理的关键环节。建设单位或者个人，申请办理建设工程规划许可证，应当提交根据控制性详细规划、规划条件和经审定的修建性详细规划所编制的该建设工程的建设工程设计方案（提交2个以上的设计方案）。城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府依法对建设工程设计方案进行技术经济指标分析比较和方案选择，经一定工作程序审定建设工程设计方案和提出规划设计修改意见。

针对建筑工程、道路交通工程、市政管线工程的不同特点，其审核的主要内容是不相同的：

(1) 建筑工程。对于每一个单项建筑工程的审核，主要是审核建筑物的使用性质、容积率、建筑密度、建筑高度、建筑间距、建筑退让道路红线以及建筑体量、造型、风格、色彩和立面效果等。同时，审核建筑设计是否符合消防、人防、抗震、防洪、防雷电等要求。对于办公、学校、商业、医疗、教育、文化娱乐等公共建筑的相关部位还应审核无障碍设施的设置等。如果是重大建筑工程项目，还需要听取有关部门和专家的意见。

(2) 道路交通工程。对于道路交通工程的审核，包括对外交通和城镇道路交通等的工程项目，应当依据《城市道路交通规划设计规范》、《停车场规划设计规则（试行）》、《城市道路管理条例》等法规和技术规范对其进行审核。如果是公路和城镇道路交通工程，主要审核其地面道路走向、坐标、道路横断面、道路标高、路面结构类型、道路交叉口等是否符合规划要求，以及道路附属设施如隧道、桥梁、人行过街天桥、地道、广场、停车场、公交车站、收费站等的设置是否合理等。如果是高架道路交通工程，应注意参照建筑工程的规划要求进行审核，除审核其线路走向、控制点坐标、横断面等外，还需考虑对周围建筑与环境是否产生日照、噪声、废气、景观等影响及其所采取的措施。如果是地下轨道交通工程，不仅审核其走向、线型、断面是否符合轨道交通工程的相关技术规范，尚应考虑保证其上部和两侧现有建筑物的结构安全。当地下轨道交通工程在城镇道路下穿越时，应与相关城市道路工程相协调，并需满足市政管线工程敷设空间的需要。同时，必须考虑地铁车站、换乘站等垂直交通、出入口与地面的衔接，还应考虑通风、消防、防爆、防毒、人防等有关方面的要求。

(3) 市政管线工程。对于市政管线工程的审核，应当依据《城市工程管线综合规划规范》、《城市电力规划规范》、《城市给水工程规划规范》、《城市排水工程规划规范》等有关法规和技术规范对其进行审核。主要审核管线的平面布置，包括埋设管线的排列次序、水平间距、架空管线之间及其建筑物、构筑物之间的水平净距。审核管线的竖向布置，包括埋设管线的垂直净距、覆土深度、架空管线的竖向间距，并审核管线敷设与行道

树、绿化、城镇景观要求等方面的关系。市政管线工程穿越城镇道路、公路、铁路、地铁、隧道、河流、桥梁、绿化地带、人防设施以及涉及消防安全、净空控制等方面要求的，应征得有关部门的同意。

《城乡规划法》第四十条规定，城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将经审定的建设工程设计方案的总平面图予以公布。经审定的建设工程设计方案，应通知建设单位或者个人，签发设计方案审定通知书。

4. 审查工程设计图纸文件

建设单位或者个人提交经审定的建设工程设计方案所确定的建设工程总平面图，单体建筑设计的平、立、剖面图及基础图，地下室平面、剖面图等施工图纸，道路交通工程和市政管线工程应提交相应的设计图纸，以及有关文件，经审查批准后，核发建设工程规划许可证。

四、建设工程规划管理的行政主体

根据《城乡规划法》第四十条的规定，建设工程规划管理的行政主体是城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府。

1. 市、县城乡规划主管部门

城市、县人民政府城乡规划主管部门依法对该城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设实施建设工程规划管理职责，行使规划许可职权。

《城乡规划法》第四十五条规定：“县级以上地方人民政府城乡规划主管部门按照国务院规定对建设工程是否符合规划条件予以核实。未经核实或者核实不符合规划条件的，建设单位不得组织竣工验收。”“建设单位应当在竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料。”这就是说，核发建设工程规划许可证并不意味着建设工程规划管理职责的终止，还必须包括对建设工程在建设过程中是否符合规划条件进行核查，经过规划核实后查实符合规划条件的才能组织竣工验收。竣工验收后，建设单位应依法在规定的时间内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料，包括竣工图纸和必要的有关文件材料。

2. 省级人民政府确定的镇人民政府

《城乡规划法》第四十条规定了省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府也具有建设工程规划管理的权限，对在其镇的规划区范围内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的依申请进行审核，核发建设工程规划许可证。该镇人民政府在实施建设工程规划管理过程中的职责，还包括依法将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布。

《城乡规划法》第二十条规定：“镇人民政府根据镇总体规划的要求，组织编制镇的控制性详细规划，报上一级人民政府审批。”第二十一条规定镇人民政府可以组织编制重要地块的修建性详细规划。从这些职责来看，镇人民政府已经拥有了实施建设工程规划管理的基本条件。但根据《城乡规划法》第十一条规定：“县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城乡规划管理工作。”因此，必须强调，《城乡规划法》第四十条授权省、自治区、直辖市来确定哪些镇人民政府可以

负责建设工程规划管理的职能，而不是所有的镇人民政府都具有建设工程规划管理的行政许可职能。

根据《城乡规划法》有关规定和规划管理专业特点，省、自治区、直辖市人民政府确定能够行使建设工程规划管理权限的镇人民政府应具备的基本条件，一是非县人民政府所在地的建制镇，二是具有一定规模以上的重点建制镇；三是具备行使建设工程规划管理行政许可能力的建制镇等。具体由省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况和需要研究确定。

五、建设工程规划管理的程序

建设工程规划管理的程序如图 10-3 所示：

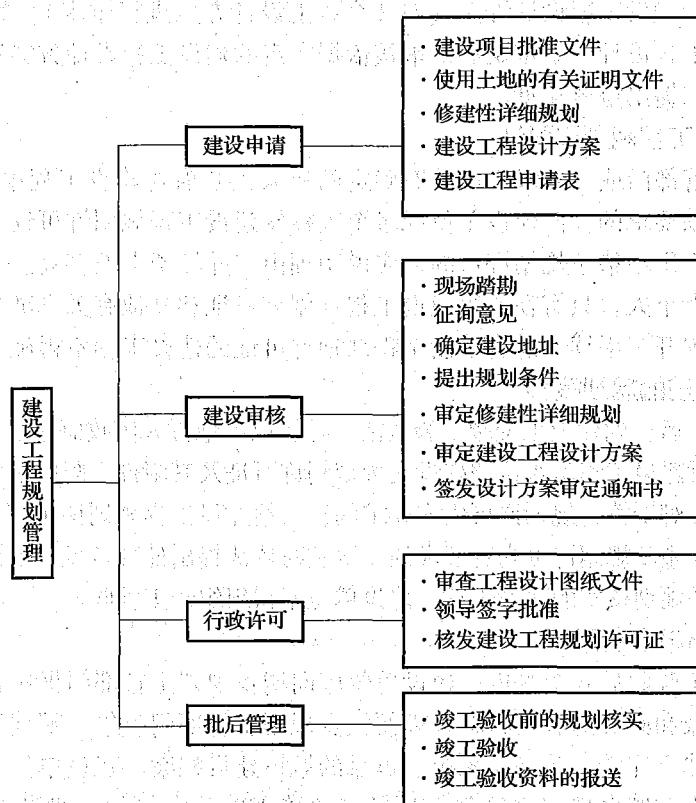


图 10-3 建设工程规划管理程序

根据《城乡规划法》第四十条和第四十五条的规定，建设工程规划管理的主要程序为申请程序、审核程序、核发建设工程规划许可证和竣工验收前的规划核实及报送竣工验收资料。

1. 申请

建设单位或者个人在城市、镇规划区内从事各项建设活动，都应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府提出申请。申请时，需要提交使用土地的有关证明文件，包括国有土地使用权出让合同、建设用地规划许

可证、土地使用权属证书等。需要提交修建性详细规划和建设工程设计方案等。建设工程设计方案审定后，还应当提交建设工程总平面图，单体建筑平、立、剖面图及基础图，地下室平、立、剖面图等施工图纸文件。道路交通和管线工程同样提交相应的工程设计图纸文件。此外，还应提供建设工程设计编制单位的资质证明材料等。具备申请条件的建设单位或者个人以书面方式提出申请，填写申请表格。

2. 审核

城乡规划主管部门或者省级人民政府确定的镇人民政府受理建设工程办理规划许可证的申请后，先后进行程序性审核和实质性审核。一是程序性审核，即审核申请者是否符合法定资格，申请事项是否符合法定程序和法定形式，报送的有关文件、图纸、资料是否完备，是否符合申请核发建设工程规划许可证的应有条件和要求。二是实质性审核，即审核修建性详细规划、建设工程设计方案（对2个以上设计方案进行审查），签发设计方案审定通知书。建设工程设计方案审定后，审核依据审定的建设工程设计方案所作出的应提交的有关图纸文件，提出审核意见。

3. 核发建设工程规划许可证

城乡规划主管部门或者省级人民政府确定的镇人民政府对建设工程申请的有关材料，经审核后符合规划要求的，向建设单位或者个人核发建设工程规划许可证及其附件。经审查认为不合格并决定不给予规划许可的，应说明理由，并给予书面答复。

建设单位或者个人，只有在取得建设工程规划许可证和其他有关批准文件后，才可以申请办理建设工程开工手续。没有建设工程规划许可证的建设工程不得施工。

4. 竣工验收前的规划核实

建设工程施工后，到建设工程竣工验收前，县级以上地方人民政府城乡规划主管部门要按照国务院规定对建设工程是否按照建设工程规划许可证及其附件、附图确定的内容进行建设施工现场审核，对于符合规划许可内容要求的，发给建设工程规划核实证明。对于经规划核实，该建设工程违反规划许可内容要求的，要及时依法提出处理意见。如果经规划核实不合格的或者是未经规划核实的建设工程，建设单位不得组织竣工验收。

5. 竣工验收资料的报送

建设工程竣工验收后6个月内，建设单位应向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料，包括竣工图纸和必要的有关材料，以便城乡规划主管部门收集、整理、保管各项建设工程竣工资料，建立完整、准确、系统、可靠的城镇建设档案。建设单位未在建设工程竣工验收后6个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料的，建设单位应依据《城乡规划法》第六十七条规定承担法律责任。

六、建设工程规划管理的几点说明

依法进行建设工程规划管理，是城乡规划实施管理量大面广的关键环节，是《城乡规划法》赋予城乡规划主管部门行使行政许可的重要职权。为搞好建设工程规划管理工作，城乡规划主管部门应当在建设工程的具体内容与特征、修建性详细规划、建设工程设计方案、容积率控制指标、核发建设工程规划许可证等方面抓住要领，把住关口，做好工作。

1. 建设工程的具体内容与特征

建设工程是城乡发展建设的主体，大量的建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建

设，是城乡建设用地上有形有色的实体内容和空间要素，构成了城乡空间的形象特征和风貌。因此，把握好建设工程的规划实施管理意义重要，责任重大。首先，对建设工程具体包括哪些内容和具有哪些明显特征应当有一个清醒的认识和比较系统的了解。

根据《城乡规划法》第四十条的规定，主要把建设工程划分为建筑工程、道路交通工程、市政管线工程三大类型以及其他工程。一是建筑工程，按照建筑类型来分，又包括工业建筑、民用建筑（居住建筑、公共建筑）、构筑物和农村建筑等。二是道路交通工程，又分为对外交通和城乡道路广场等内容。三是市政管线工程，则包括地上和地下的供水排水、电力通信、热力燃气、专用管线等内容和管线综合。此外，其他工程还包括环境工程、防灾工程等工程建设内容（图 10-4）。建设工程所包罗的内容是十分广泛而具象的。

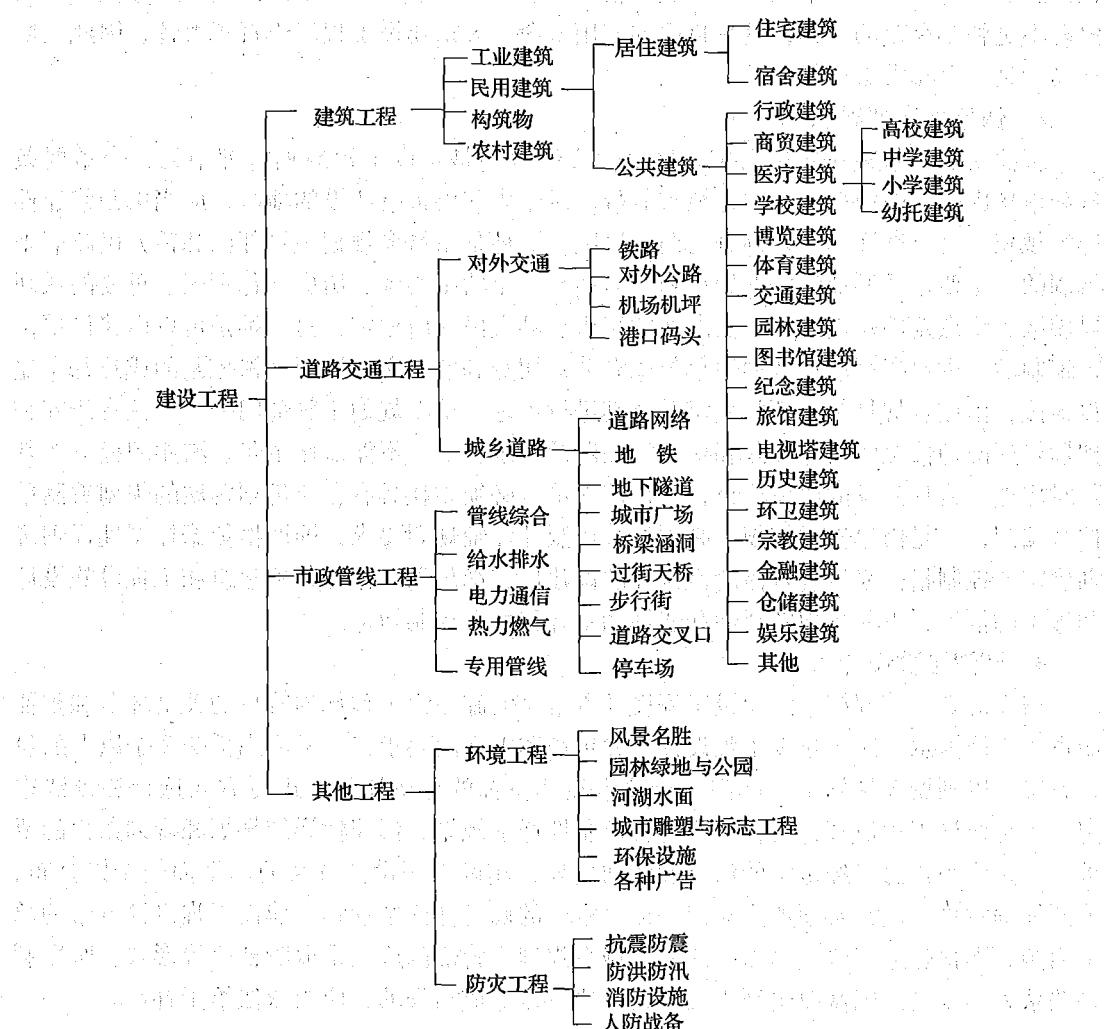


图 10-4 建设工程具体内容

建设工程是有形有色的实体工程，它们是城乡发展和人们进行经济、政治、社会、文化、科技和生产、生活、休闲活动的载体和活动空间，具有明显的内在和外部特征。一是功能性特征，每一项建设工程都具有各自的功能用途，即每一项建设工程都是因为某种功能需要而投资建设的，它必须能够反映和体现自己的功能作用和个性需求。二是空间性特征，每一项建筑工程都要占据一定的空间和土地，具有一定的体积和三维空间特性，或构成地上空间实体，或构成地下空间实体，或形成实空间，或形成虚空间，都属空间形态的组合。三是形象性特征，每一项建设工程都具有空间形象，通过体形、体量、造型、色彩、风格等的变化和形象语言以及外部特征来反映自己的内在性质和个性特色。四是时代性特征，每一项建设工程都是必然打上自己的时代烙印，因为它是与城乡历史文化和经济社会发展水平相适应的产物，是时代文明的客观反映和必然结果，反映着当时建造时期的经济水平、社会形态、文化意识、科技能力和审美水平。五是长期性特征，每一项建设工程都属于不动产，是一个固定的物质财富，尽管有永久性、半永久性，临时性建设工程，但都不是朝令夕改的工程，具有自己的使用寿命。大量建设工程属于百年大计，因此，质量第一是一个非常重要的要求。

2. 修建性详细规划

根据《城乡规划法》的规定，修建性详细规划是建设工程规划管理中的一个重要条件和审核内容，必须严格把握，慎重对待。对于当前要进行建设的地区，应当编制修建性详细规划。修建性详细规划划分为两种情况，一种是由城乡规划主管部门和镇人民政府来编制的，主要指重要地块的详细规划，包括城镇中的中心区、历史文化街区、重要的景观风貌区、重点发展建设区等，由所在的城市、县人民政府审定；另一种是可以由建设单位来编制的，主要指可能涉及周边单位或者公众切身利益，必须进行严格控制的成片开发建设地段，由城乡规划主管部门决定并对其进行审定。城乡规划主管部门一定要认真研究和把握好这两种情况的划分界限和执法权限以及审定要求，不能擅作主张、滥用职权。尤其是对房地产成片开发的建设项目，一是建设单位必须委托具有相应规划资质的规划编制单位来编制；二是修建性详细规划必须符合控制性详细规划要求，即严格依据控制性详细规划确定的控制指标来编制具体的操作性的修建性详细规划，作为各项建筑和工程设施设计和施工的依据，不能出现随意性和违规调整容积率等控制指标。

3. 建设工程设计方案

城乡规划主管部门审定建设工程设计方案是实施建设工程规划管理的关键环节和重要职责，不能懈怠。对于建设工程设计方案报送和审定的要求，一是应当提交2个以上的设计方案，以利城乡规划主管部门进行技术经济指标的分析比较，进行方案选择和依法审定。二是建设工程设计方案，应当符合控制性详细规划、修建性详细规划和规划条件的要求。三是应当依法将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布，公开征询意见。四是必须严肃对待经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图，不得随意修改。确需修改的，城乡规划主管部门应当采取听证会等形式，听取利害关系人的意见。因修改给利害关系人合法权益造成损失的，应当依法给予补偿。

4. 容积率控制指标

容积率系指在一定的地块内，总建筑面积与建设用地面积的比值。容积率作为建设用地和建设工程规划管理中的技术术语和控制指标，主要用于直观地表述地块的开发建设强

度。容积率是控制性详细规划中的一项重要指标和城乡规划主管部门提供规划条件中的重要内容之一，既是国有土地使用权出让合同中必须规定的重要条件，也是进行城乡规划行政许可时必须控制的关键指标。由于提高容积率指标，在房屋售价和建造成本不变的前提下，可以产出更多的房地产开发利润，于是，调整容积率成为建设领域权力寻租和腐败的一大诱因。为强化行政管理的程序意识和规范行政执法裁量权，促进规范执法和公证执法，2008年12月，住房和城乡建设部印发了《关于加强建设用地容积率管理和监督检查的通知》，2009年4月，住房和城乡建设部、监察部又联合印发了《关于对房地产开发中违规变更规划、调整容积率问题开展专项治理的通知》，要求充分认识强化容积率管理工作的重要性，严格容积率指标的规划管理，严格容积率指标的调整程序，严格核查在建设工程规划管理过程中是否符合容积率要求，加强对容积率控制的监督检查，杜绝渎职和职务犯罪行为。鉴于这种情况，在建设工程规划管理中一定要认真对待容积率问题，不能违规调整容积率控制指标。

5. 建设工程规划许可证

建设工程规划许可证是经城乡规划主管部门依法审定修建性详细规划、建设工程设计方案和具体建设工程设计图纸，确认建设工程符合规划要求的法律凭证。核发建设工程规划许可证是《城乡规划法》赋予城乡规划主管部门实施规划行政许可的权限。有没有、按没按建设工程规划许可证的要求进行工程建设，是区别合法建设与非法建设的分水岭。对于未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，建设单位或者个人，应根据《城乡规划法》第六十四条的规定承担法律责任。

第五节 乡和村庄建设规划管理

《城乡规划法》第四十一条规定：“在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的，建设单位或者个人应当向乡、镇人民政府提出申请，由乡、镇人民政府报城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。”这就规定了经乡、镇人民政府报送城市、县人民政府城乡规划主管部门行使乡和村庄建设规划管理的职能。

一、乡和村庄建设规划管理的概念

建设社会主义新农村是我国面临的新历史使命。要建设社会主义新农村，必须先从根本上改变农村建设中存在的缺乏规划、无序建设和土地资源浪费现象，做到规划先行、全盘考虑、统筹协调，避免盲目建设和滥用土地。因此，为了加强对乡村规划的管理，保证其在建设社会主义新农村的过程中发挥应有的作用，《城乡规划法》对于乡规划和村庄规划的制定和实施作出了明确的规定。

乡和村庄建设规划管理，是指乡、镇人民政府负责在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的申请，报送城市、县人民政府城乡规划主管部门，根据城乡规划及其有关法律法规以及技术规范进行规划审查，核发乡村建设规划许可证，实行政许可制度，加强乡和村庄建设规划管理工作的总称。

乡镇企业，系指农村集体经济组织或者农民投资为主，在乡镇（包括所辖村）举办

的承担支援农业义务的各类企业。所谓投资为主，是指农村集体经济组织或者农民投资超过 50%，或者虽未超过 50% 但能起到控股或者实际支配作用。乡镇企业应当符合企业法人条件，依法取得企业法人资格。乡镇企业的主要任务是，根据市场需要发展商品生产，提供社会服务，增加社会有效供给，吸收农村剩余劳动力，调高农民收入，支援农业，推动农业和农村现代化建设，促进国民经济和社会事业的发展。

乡村公共设施，系指由人民政府、村民委员会、乡镇企业及其他企业事业单位、社会组织建设的用于乡村社会公众使用的或享用的公共服务设施。比如乡村文化教育设施、乡村医疗卫生防疫设施、乡村文艺娱乐设施、乡村体育设施、乡村社会福利与保障设施、乡村商业金融服务设施、乡村行政管理与社会服务设施等。也就是为乡村人口和社会服务的公共建筑设施。

乡村公益事业建设，系指直接或者间接地为乡村经济、社会活动和乡村居民生产、生活服务的公益公用事业建设。比如乡村公路与道路交通设施建设、乡村自来水生产建设、乡村电力供应系统建设、乡村信息与通信设施建设、乡村防灾减灾设施建设、乡村生产与生活供应系统建设等。也就是支持和维持乡村健康发展的基础设施建设。

此外，乡村中还有大量的村民住宅建设。《城乡规划法》第四十一条规定：“在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的规划管理办法，由省、自治区、直辖市制定。”这就强调了对于农村村民使用原有宅基地进行住宅建设同样需要加强规划管理，授权省、自治区、直辖市根据本辖区的实际情况和客观要求制定符合当地实际的地方性法规和地方政府规章，来具体规定村民住宅建设的规划管理办法。

二、乡和村庄建设规划管理的任务

我国有数量众多的乡和村庄，分布在 960 万平方公里的土地上，是保障农业生产和农产品及农副产品供应的重要基地。把广大的乡和村庄规划好、建设好、管理好，是建设社会主义新农村的必由之路和重要使命。遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，《城乡规划法》规定了乡和村庄建设实施规划管理的内容和要求，是实现我国城乡现代化建设目标和建设社会主义新农村的需要，是促进城乡统筹、协调发展和有效推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的需要，是落实科学发展观，尽快改变目前乡、村庄缺乏规划或者规划不科学而不能适应农村发展需要的重要举措。它的主要任务是：

1. 有效控制乡和村庄规划区内各项建设遵循先规划后建设原则进行，推进社会主义新农村建设

我国 54% 的人口集中在农村，42% 的劳动力集中于农业，作为一个传统农业大国，农村始终是我国经济社会发展的基点和动力源，把乡和村庄规划建设好至关重要。如果乡和村庄的建设没有规划或者是规划的不科学以及不依照规划进行建设，就会带来随意选址、盲目建设、无序发展、乱占耕地、浪费土地、破坏生态、污染环境的不良后果和恶性循环，就会影响到社会主义新农村建设，农民生产生活和农业发展，进而影响我国城乡现代化建设的发展进程。因而从根本上改变农村建设中存在的随意、盲目、无序、混乱的发展建设状况，确立“先规划后建设”和按照规划进行建设的思想观念势在必行，必须加强规划管理，使其成为广大农村建设中的自觉行动。《城乡规划法》规定了乡和村庄建设

的规划管理内容和要求，就是要通过法律的形式，加强对乡村建设的规划管理，建立乡村建设规划许可证制度，以便有效地控制乡和村庄规划区内各项建设遵循先规划后建设的原则并按照规划进行，加强乡村建设的科学规划、合理布局、统筹安排、有序建设，依法管理，推动社会主义新农村建设。

2. 切实保护农用地、节约土地，为确保国家粮食安全做出具体贡献

农用地是农民的命根子，也是确保国家粮食等安全生产的基础。粮食安全，关系经济社会发展全局，关系人民群众切身利益，丝毫不能放松粮食生产。要保证粮食生产，就必须保护直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等农用地。《城乡规划法》第四十一条规定：“在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设以及农村村民住宅建设，不得占用农用地；确需占用农用地的，应当依照《土地管理法》有关规定办理农用地转用审批手续后，由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。”这就指明了乡和村庄建设，包括乡镇企业、乡村公共设施建设、乡村公益事业建设、使用土地进行的农村村民住宅建设等，原则上都不得占用农用地，尤其必须严格保护耕地，以确保农业粮食生产留有足够的土地。在乡、村庄的建设和发展中，应当因地制宜、节约用地，提高乡和村庄建设中土地的利用率，不能浪费土地资源，以便最大限度地不去占用农用地和保护耕地。为此，赋予乡村建设规划管理的一个重要任务，就是通过严格管理，有效地控制占用农用地，保护耕地，节约每一寸土地，具体为确保国家粮食安全做出积极贡献。

3. 合理安排乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设，提升农村发展建设水平

乡镇企业是农村经济的重要支柱和国民经济的重要组成部分，国家对乡镇企业采取积极支持、合理规划、分类指导、依法管理的政策，鼓励和重点扶持经济欠发达地区、少数民族地区发展乡镇企业，并鼓励经济发达地区的乡镇企业或者其他经济组织采取多种形式支持经济欠发达地区、少数民族地区开办乡镇企业。发展乡镇企业，应坚持以农村集体经济为主导，多种经济成分共同发展的原则。发展乡镇企业，在于增强农村经济实力，但必须注意不能给农村环境和农村生产带来污染和影响。加强农村基础设施建设，包括乡村公共设施（文化教育、医疗卫生、文体、商业服务、行政办公）等社会性基础设施建设和乡村公益事业（饮水、道路、电网、通信）等工程性基础设施建设，是改善农村生产、生活条件，改善人居环境，提高农村生活质量水平的重要举措，在乡和村庄建设中必须给予足够的重视和合理的安排布局。对于乡村公共设施、公益事业建设以及乡镇企业的合理安排，不仅是乡规划、村庄规划的重要内容，而且需要通过乡和村庄建设的规划管理并核发乡村建设规划许可证予以落实就位，使其各得其所、各尽所能，从而获得乡和村庄建设的经济效益、社会效益和环境效益，提升农村发展建设的整体水平。在这方面，乡村建设规划管理的任务明确，责任重大，不容懈怠。

4. 结合实际，因地制宜地引导农村村民住宅建设有规划地合理进行

《土地管理法》规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。农村村民建住宅，应当尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。对于在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的规划管理办法，《城乡规划法》授权由省、自

治区、直辖市根据本地的实际情况作出符合当地实际情况的规定。地方上无论是以地方性法规还是地方政府规章的形式来制定农村村民住宅建设的规划管理办法，对于农村村民住宅建设进行规划管理是毋庸置疑的。这就要求其应有规划并按规划进行建设，履行由省、自治区、直辖市所制定的规划管理程序和要求，以便结合实际，因地制宜，实事求是，并尊重村民意愿，能够体现地方和农村特色的要求来引导村民合理进行建设，为建设社会主义新农村发挥积极的能动作用。

三、乡和村庄建设规划管理的审核内容

根据《城乡规划法》第四十一条规定，建设单位或者个人在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的，首先向乡、镇人民政府提出申请，然后由乡、镇人民政府报城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。对于在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的具体规划管理办法则另行规定，即由省、自治区、直辖市制定。不论《城乡规划法》的规定还是地方制定的农村村民住宅建设规划管理办法，规划管理审核的内容都应当是审核乡村建设的申请条件，审核建设项目是否占用农用地，审核建设项目是否符合乡和村庄规划，核定建设项目是否符合有关方面的要求，审定建设工程总平面设计方案等。

1. 审核乡村建设的申请条件

建设单位或者个人，应当向乡、镇人民政府提交关于进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设，以及村民住宅建设的申请报告，并附建设项目的建设工程总平面设计方案等，填写乡村建设申请表。乡、镇人民政府应根据已经批准的乡规划、村庄规划，审核该建设项目的性质、规模、位置和范围是否符合相关的乡规划、村庄规划，并审核是否占用农用地，如果是占用农用地的，应提出是否同意办理农用地转用审核手续的审核意见。乡、镇人民政府确认报送的有关文件、资料、图纸、表格完备，符合申请乡村建设规划许可证的应有条件和要求后，签注初审意见，一并报城市、县人民政府城乡规划主管部门。

2. 审定乡村建设的规划设计方案

城市、县人民政府城乡规划主管部门接到乡、镇人民政府报送的乡村建设项目的申请材料后，首先应根据乡规划、村庄规划复核该建设项目的性质、规模、位置和范围是否复核相关的乡规划、村庄规划的要求，核定该建设项目是否符合交通、环保、文物保护、防灾（消防、防震、抗震、防洪防涝、防山体滑坡、防泥石流、防海啸、防台风等）和保护耕地等方面的要求，是否符合关于乡村规划建设的法规和技术标准、规范的要求，然后，审定该乡村建设工程总平面设计方案。

3. 审核农用地转用审批文件

城市、县人民政府城乡规划主管部门接到乡、镇人民政府报送的乡村建设项目的申请材料后，经审核，如果该建设项目确需占用农用地，根据乡、镇人民政府的初审同意意见，该建设项目应依照《土地管理法》的有关规定办理农用地转用审批手续。如果该建设项目所占用的农用地是在已批准的农用地转用范围内，该具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。建设单位或者个人向城市、县人民政府城乡规划主管部门提交农用地转用审批文件后，经审核无误，才能核发乡村建设规划许可证。

四、乡和村庄建设规划管理的行政主体

根据《城乡规划法》第四十一条的规定，乡村建设规划管理的行政主体是乡、镇人民政府和城市、县人民政府城乡规划主管部门。《城乡规划法》明确规定，乡、镇人民政府负责乡村建设项目的申请审核，城市、县人民政府城乡规划主管部门负责对乡村建设项目申请的核定和核发乡村建设规划许可证。

1. 乡、镇人民政府

乡、镇人民政府是直接管辖乡、村庄的政府机构，《城乡规划法》第二十二条规定：“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。”乡、镇人民政府通过对乡规划、村庄规划的组织编制，就具有乡规划、村庄规划实施的行政责任和主动权，以及负责乡村建设规划管理的规划依据，同时对在乡、村庄规划区内的农用地保护，以及乡镇企业、乡村公共设施、乡村公益事业建设、农村村民住宅建设情况十分了解，因此，《城乡规划法》第四十一条规定由乡、镇人民政府行使乡村建设规划管理的对乡村建设项目申请的审核权限，以便把好乡村建设项目的依法申请关。必须强调，乡、镇人民政府没有核发乡村建设规划许可证的行政许可权限。

2. 市、县城乡规划主管部门

《城乡规划法》第十一条规定：“县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城乡规划管理工作。”对于城乡规划的实施管理权限，除《城乡规划法》第四十条规定省、自治区、直辖市确定的镇人民政府可以核发镇行政区域内建设工程规划许可证，行使部分规划许可职权外，关于选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的核发，都由城乡规划主管部门行使规划许可的行政职权。《城乡规划法》第四十一条明确规定了由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证，行使行政许可权限。

《城乡规划法》第四十二条规定：“城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。”市、县城乡规划主管部门在核发乡村建设规划许可证，行使行政许可职能的过程中，应当注意，必须在乡规划、村庄规划所确定的建设用地范围内行使规划许可权限，依法核发乡村建设规划许可证。

市、县城乡规划主管部门接受由乡、镇人民政府报送的乡村建设项目的申请材料后，一方面要尊重乡、镇人民政府的审核意见，另一方面要依法对申报材料进行规划复核，对建设活动的内容进行核定，并审定建设工程总平面设计方案，以确定其性质、规模、位置和范围，如果是涉及占用农用地的，还应依法办理农用地转用审批手续，然后才能核发乡村建设规划许可证。

《城乡规划法》第四十一条规定：“建设单位或者个人在取得乡村建设规划许可证后，方可办理用地审批手续。”这就进一步强调和明确规定了市、县城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证后，建设单位或者个人须持乡村建设规划许可证才可以向县级以上地方人民政府土地管理部门提出申请，依法办理乡村建设用地的审批手续。

五、乡和村庄建设规划管理的程序

乡和村庄建设规划管理的程序如图 10-5 所示：

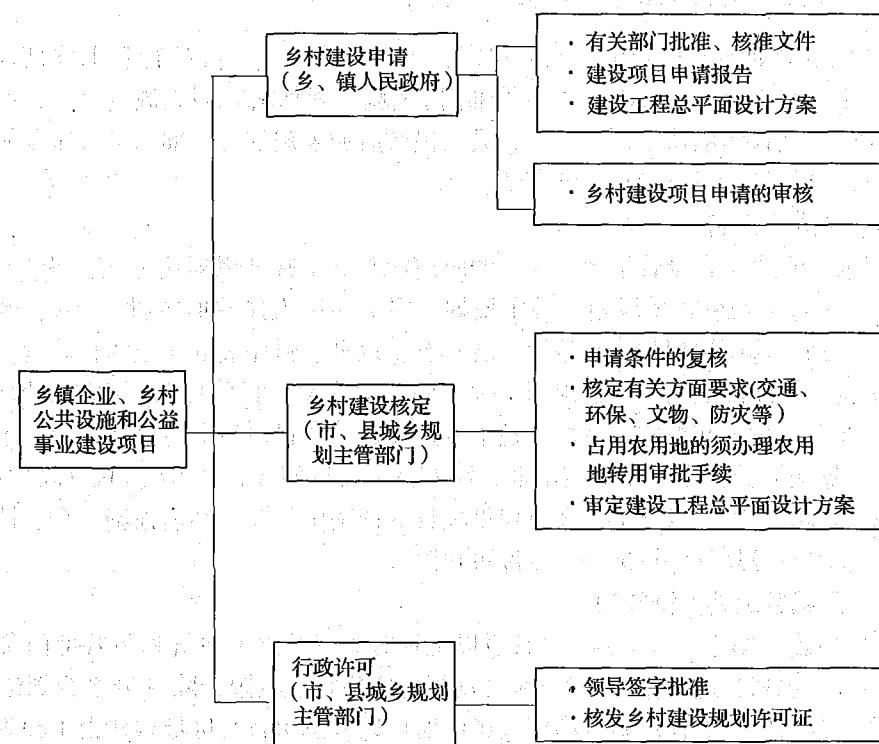


图 10-5 乡村建设规划管理程序

根据《城乡规划法》第四十一条的规定，乡村建设规划管理的主要程序为申请程序、核定程序、核发乡村建设规划许可证等。

1. 申请

建设单位或者个人在乡、村庄规划区内从事乡镇企业、乡村公共设施和乡村公益事业建设活动，应当持有关部门批准、核准的乡镇企业、公共设施、公益事业建设的批文，乡村建设项目的申请报告，建设项目的建设工程总平面设计方案等，向乡、镇人民政府提交申请材料，并填写乡村建设申请表。由乡、镇人民政府对报送的申请材料进行初步审核，签注审核意见。

2. 核定

市、县城乡规划主管部门收到乡、镇人民政府报送的乡村建设项目的申请材料后，应先后进行程序性复核和实质性核定。一是程序性复核，即审核建设单位或者个人报送的各种有关文件、资料、图纸是否完备，是否符合申请核发乡村建设规划许可证的应有条件和要求。二是实质性核定，即审查该建设项目是否符合乡规划、村庄规划要求，核定该建设项目是否符合交通、环保、文物保护以及历史文化名村保护、防灾和保护耕地等方面的要求，是否符合关于乡村规划建设的法规和技术标准、规范的要求，审定乡村建设工程总平面设计方案。并审核该建设项目是否占用农用地，如果占用农用地的须审核农用地转用审批文件。之后，对乡村建设项目的申请提出核定意见。

3. 核发乡村建设规划许可证

市、县城乡规划主管部门对乡村建设项目申请的有关材料，经审查核定后符合城乡规划要求的，向建设单位或者个人核发乡村建设规划许可证及其附件。对于不符合城乡规划要求的乡村建设项目，不得发放乡村建设规划许可证，但要说明理由，给予书面答复。

必须强调，市、县城乡规划主管部门是核发乡村建设规划许可证的依法行政主体和职能机关。乡、镇人民政府接受建设单位或者个人提出的建设申请，但根据《城乡规划法》第四十一条的规定，没有核发乡村建设规划许可证的权力。有没有、按没按乡村建设规划许可证的要求进行乡村建设，是区别合法建设与非法建设的分水岭。在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，建设单位或者个人应依据《城乡规划法》第六十五条的规定承担法律责任。

4. 关于村民住宅建设的规划审批程序

根据《城乡规划法》第四十一条第二款的规定，对于在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的，其规划管理办法由省、自治区、直辖市制定。其程序，首先是应向乡村集体经济组织或者村民委员会提出建房申请，以便充分发挥村民自治组织的作用，经同意后报送乡、镇人民政府提出用地建设申请。是否由乡、镇人民政府实行规划许可管理，还是由市、县城乡规划主管部门实施规划许可管理，鉴于使用原有宅基地进行农村村民住宅建设，不涉及乡、村庄规划区内用地性质的调整，加之各地经济发展、社会、传统文化、自然环境等情况差异很大，条件复杂，农村住宅建设状况不尽相同，不能强求一致。从农村实际出发，为尊重村民意愿，体现地方和农村特色，并降低农民的建房成本和方便村民，其管理程序可以相对简单，以利切实可行，故由省、自治区、直辖市根据本辖区域内的实际情况，体现实事求是、因地制宜的原则来制定农村村民住宅建设的规划管理办法。一经制定，则应当按照其规划管理办法规定的程序和要求执行规划管理。

第六节 临时建设和临时用地规划管理

《城乡规划法》第四十四条规定：“在城市、镇规划区内进行临时建设的，应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门批准。”“临时建设和临时用地规划管理的具体办法，由省、自治区、直辖市人民政府制定。”这就规定了市、县城乡规划主管部门对于临时建设和临时用地具有行使规划管理权限的职能。

一、临时建设和临时用地规划管理的概念

临时建设，是指经城市、县人民政府城乡规划主管部门批准，临时建设并临时性使用，必须在批准的使用期限内自行拆除的建筑物、构筑物、道路、管线或者其他设施等建设工程。临时建设的特征：一是时间特征明显，使用期限一般不超过2年。二是简易结构特征明显，不得建设成为永久性或者半永久性建筑物、构筑物等。三是在临时建设使用期间，如果国家建设需要时，一般应无条件拆除。四是临时建设应当在批准的使用期限内自行拆除。五是临时建设规划批准证件到期后，该批准证件自行失效。如果需要继续使用时，应当重新申请临时建设规划批准证件。

临时用地，是指由于建设工程施工、堆料、安全等需要和其他原因，需要在城市、镇

规划区内经批准后临时使用的土地。临时用地的特征：一是时间特征明显，《土地管理法》第五十七条规定：“临时使用土地限期一般不超过两年。”二是禁止在批准临时使用的土地上建设永久性建筑物、构筑物和其他设施。三是临时用地批准证件到期后，该批准证件自行失效。如果需要继续使用时，应当重新申请临时用地批准证件。

一般来讲，临时建设和临时用地往往是同时出现的，临时建设需要临时占地，在临时用地范围内，只能修建临时建设工程。临时建设和临时用地需要占用城镇特定的公共空间，对城镇日常运行、规划的实施等都会产生一定影响，除因特殊需要外，必须进行严格控制和规划管理。《城乡规划法》第四十四条，对此作了明确的规定，并授权省、自治区、直辖市人民政府具体制定临时建设和临时用地规划管理办法。

临时建设和临时用地规划管理，就是指城市、县人民政府城乡规划主管部门，对于在城市、镇规划区内进行临时建设和临时使用土地，实行严格控制和审查批准，行使规划许可工作职责的总称。

二、临时建设和临时用地规划管理的任务

临时建设和临时用地在城市、镇的发展建设中是经常会发生的建设活动。《城乡规划法》第四十四条规定：“临时建设影响近期建设规划或者控制性详细规划的实施以及交通、市容、安全等的，不予批准。”这就指明并强调了临时建设和临时用地规划管理的基本原则和主要任务。

1. 保证近期建设规划和控制性详细规划的顺利实施

城镇的近期建设规划是以重要基础设施、公共服务设施和中低收入居民住房建设以及生态环境保护为重点内容，需要在近期（规划限期为5年）实施的规划，明确了近期建设的时序、发展方向和空间布局。如果在近期建设规划实施的用地范围内盲目进行临时建设和临时占用土地，势必影响近期建设的时序、空间布局以及近期建设工程项目的具体落实，并可能带来不应有的不良后果，因此，对于临时建设和临时用地必须严格控制，实施规划管理，不能放任自流、擅自进行建设。

控制性详细规划是以城镇总体规划为依据，确定建设地区的土地使用性质和使用强度的控制指标，道路和工程管线控制性位置，以及空间环境控制的规划要求，直接指导和控制各项建设和提供规划条件依据的规划，实施性很强。如果临时建设和临时用地的位置、布局、使用时间影响控制性详细规划的实施，比如占压建筑红线、道路红线、出入口、地下管线、消防通道、道路交叉口，以及绿线、蓝线、紫线、黄线等，对控制性详细规划的实施是不利的。

临时建设和临时用地规划管理的首要任务就是依申请合理安排临时建设和临时用地，使其对近期建设规划和控制性详细规划以及修建性详细规划的实施不构成影响，既有利于临时建设和临时用地的需要，又能够保证城乡规划的顺利实施。

2. 统筹兼顾，因地制宜，避免对交通、市容、安全等带来影响

临时建设和临时用地在城市、镇规划区内是经常可以看到的，如临街建造大型建筑，在大楼（施工期间）附近临时占用一定的土地，甚至一定面积的行人道；修建地铁，建造大型立体交叉桥，或者开挖铺设地下管线等，占用一定的城镇道路用地；以及因施工需要修建临时办公用房、施工棚、工人临时住所等，或者是临时搭建售票厅、检查站、收费

站、电话亭、书报亭、小卖部、广告牌、宣传栏等，必须要与城镇的道路正常交通运行、消防公共安全和市容市貌产生一定的矛盾和影响，这就需要通过临时建设和临时用地的规划管理，统筹兼顾，因地制宜提出城乡规划主管部门的管理和控制要求，尽可能避免对交通、消防、公共安全、市容市貌和环境卫生等造成干扰性影响，更不能影响城镇局部地段的正常生产、生活秩序。

3. 考虑周边环境要求，妥善解决矛盾、影响和利益问题

有的临时建设和临时用地，可能位于医院、住宅、文物保护单位、商场、学校、加油站、科学实验室等有一定要求的建筑物附近，或者是毁坏行道树和园林绿化等。对于这些临时建设和临时用地，一定要慎重考虑其可能对周边环境带来的影响和周边环境的客观要求，不得对周边环境造成污染、干扰性影响甚至破坏，如果因特殊需要确实无法完全避免的，应当依法给予补偿，妥善解决矛盾、影响和利益问题。通过临时建设和临时用地规划管理的过程，也是全面考虑周边环境要求，协调和解决有关问题的过程，城乡规划主管部门应当尽到自己的责任。

三、临时建设和临时用地规划管理的行政主体和审核内容

根据《城乡规划法》第四十四条的规定，城市、县级人民政府城乡规划主管部门是施行临时建设和临时用地规划管理职能的行政主体，依法对临时建设和临时用地的申请进行审核批准，行使规划许可权限。

根据临时建设和临时用地规划管理的主要任务，城乡规划主管部门对临时建设和临时用地项目的审核内容，一是以近期建设规划或者是控制性详细规划为依据，审核该临时建设和临时用地项目不能影响近期建设规划和控制性详细规划的实施。二是审核该临时建设和临时用地项目是否对城镇道路正常交通运行、消防通道、公共安全、市容市貌和环境卫生等构成干扰和影响。三是审核该临时建设和临时用地项目是否对周边环境，尤其是历史文化保护、风景名胜保护、医院、学校、住宅、商场、科研、易燃易爆设施等造成干扰和影响。四是必须明确规定临时建设和临时用地的使用期限，临时建设须在批准的使用期限内自行拆除。

1. 临时建设工程

临时建设工程中最常见的是临时建筑。对于临时建筑的审核，一般应当遵守下列使用要求：

- (1) 临时建筑不得超过规定的层数和高度；
- (2) 临时建筑应当采用简易结构；
- (3) 临时建筑不得改变使用性质；
- (4) 城镇道路交叉口范围内不得修建临时建筑；
- (5) 临时建筑使用期限一般不超过2年；
- (6) 车行道、人行道、街巷和绿化带上不应当修建居住或营业用的临时建筑；
- (7) 在临时用地范围内只能修建临时建筑；
- (8) 临时占用道路、街巷的施工材料堆放场和工棚，当建筑的主体建筑工程，第三层楼顶完工后，应当拆除，可利用建筑的主体工程建筑物的首层堆放材料和作为施工用房；

- (9) 屋顶平台、阳台上不得擅自搭建临时建筑；
- (10) 临时建筑应当在批准的使用期限内自行拆除。

2. 临时管线

对于临时建设工程中的临时管线的审核，一般应当遵守下列使用要求：

- (1) 临时管线的埋设，必须首先申请临时用地，然后进行临时建设。管线埋设后，必须恢复原来的地形地貌；
- (2) 临时管线的埋设，不得影响，更不能破坏原有的地下管线和地面道路、建筑物、构筑物和其他设施；
- (3) 临时管线的架设，必须符合管线架设技术要求，不能随意走线和零乱设置，不能影响城镇观瞻和环境卫生；
- (4) 临时管线的架设，必须符合规划的高度要求，不能影响城镇道路交通运输的通畅和安全；
- (5) 易燃易爆的临时管线，必须考虑设防措施，并有明显标志；
- (6) 施工现场的临时管线，主体建筑竣工验收前必须拆除干净，不能留下后遗症；
- (7) 临时管线的使用期限一般不超过2年；
- (8) 临时管线应当在批准的使用期限内自行拆除。

3. 临时用地

对于临时用地的审核，一般应当遵循下列使用要求：

- (1) 在临时用地范围内不得修建永久性、半永久性工程设施（包括建筑物、构筑物和其他设施）；
- (2) 临时用地不得改变使用性质；
- (3) 临时用地的使用期限一般不超过2年；
- (4) 临时用地到期即应收回土地，如需要继续使用时，必须重新申请临时用地；
- (5) 临时用地在使用期限内，如果因国家建设需要该用地时，使用临时用地的单位应当交出该用地；
- (6) 临时用地上的临时建筑和设施应当在批准的使用期限内自行拆除。

四、临时建设和临时用地规划管理的程序

《城乡规划法》第四十四条规定，临时建设和临时用地规划管理的具体办法，由省、自治区、直辖市人民政府制定的地方政府规章来确定。主要是因为我国各地情况差异较大，不同地域城镇临时建设工程和临时用地的用途和使用周期不尽相同，各地可以结合当地实际情况，因地制宜、实事求是加以制定其许可事项、许可内容和审批程序。

一般来讲，临时建设和临时用地规划管理的程序，应当包括临时建设和临时用地申请、规划审批、核发批准证件等。

1. 申请

建设单位或者个人在城市、镇规划区内从事临时建设活动，应向城乡规划行政主管部门提交临时建设申请报告，阐明建设依据、理由、建设地点、建筑层数、建筑面积、建设用途、使用期限、主要结构方式、建筑材料和拆除承诺等内容，以及临时建设场地权属证件或临时用地批准证件，同时还应提交临时建筑设计图纸等。

临时用地的申请，同样应当提交临时用地申请报告，以及有关文件、资料、图纸（临时用地范围示意图，包括临时用地上的临时设施布置方案）等。

2. 审核

城乡规划主管部门受理临时建设申请后，可到拟建临时建设的场地进行现场踏勘，并依据近期建设规划或者控制性详细规划对其审核，审核其临时建设工程是否影响近期建设规划或者控制性详细规划的实施；是否影响道路交通正常运行、消防通道、公共安全、历史文化保护和风景名胜保护、市容市貌、环境卫生以及周边环境等；同时，要对临时建筑设计图纸进行审查，主要审查临时建筑布置与周边建筑的关系，建筑层数、高度、结构、材料，以及使用性质、用途、建筑面积、外部装修等是否符合临时建筑的使用要求等。如果是临时管线工程，则以临时管线的使用要求进行审核。

临时用地的审核，同样应当审核其是否影响近期建设规划或者控制性详细规划的实施以及交通、市容、安全等，审核临时用地的必要性和可行性，并审核临时用地范围示意图，包括临时用地上的临时设施布置方案等。

3. 批准

城乡规划主管部门对临时建设的申请报告、有关文件、材料和设计图纸经过审核同意后，核发临时建设批准证件，说明临时建设的位置、性质、用途、层数、高度、面积、结构型式、有效使用时间，以及规划要求和到期必须自行拆除的规定等，实施规划行政许可。如果该临时建设影响近期建设规划或者控制性详细规划实施以及交通、市容、安全等，不得批准。说明理由，给予书面答复。

临时用地的批准，同样是经审核同意后，核发临时用地批准证件，在临时用地范围示意图上明确划定批准的临时用地红线范围具体尺寸。如果不予批准，说明理由，给予书面答复。

4. 检查

城乡规划主管部门应根据《城乡规划法》第六十六条的规定，对临时建设和临时用地进行监督检查。对于未经批准进行临时建设的，未按照批准内容进行临时建设的，临时建筑物、构筑物和其他临时设施超过批准期限不拆除的行为，建设单位或者个人应当依法承担法律责任。

第十一章 文化和自然遗产规划管理

人类的生存伴随着文化创造与文明延续，必然要同大自然禀赋的环境资源融合在一起，代代传承，相继留下无数具有历史价值、艺术价值、科学价值和纪念意义的文化和自然遗产，构建出了一个人与自然和谐与共的精彩世界。这些遗产属于不可再生的自然人文资源，是人类文明的共同财富。然而由于天灾人祸不断发生，导致相当数量的遗产香消玉殒，淡出了这个世界，乃至造成历史文化断层和自然人文景观缺失，给人类文明带来了无法挽回的损失。在痛定思痛之下，从20世纪30年代起，国际社会展开了文化和自然遗产拯救行动，1972年联合国教科文组织大会在巴黎通过了《保护文化和自然遗产公约》（简称《世界遗产公约》），使这部国际法成为全世界认识文化和自然价值的共同准则。

我国在改革开放后不久，党和国家不断加强文化和自然遗产保护工作，1982年将保障自然资源合理利用，以及保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产写进了《中华人民共和国宪法修改草案》。同年制定公布了第一部《文物保护法》。1985年6月，国务院公布了《风景名胜区管理暂行条例》。同年11月22日，经全国人大六届常委会第13次会议审议批准，我国加入了《世界遗产公约》，并于1987年开始申报世界遗产。目前法律法规体系日臻完善，保护文化和自然遗产的社会意识逐渐增强。与此同时，历史文化名城名镇名村保护，以及风景名胜区保护、利用和管理也已成为城乡规划管理不可或缺的重要内容。

第一节 历史文化遗产保护

我国是一个历史悠久的文明古国，在漫长的岁月积淀中，创造了丰富多彩、弥足珍贵的文化遗产。这些历史文化遗产蕴含着中华民族特有的精神价值、思维方式、想象力，体现着中华民族的生命力和创造力，是各民族智慧的结晶，也是全人类文明的共同瑰宝。

一、我国历史文化遗产保护的基本概况

1. 历史文化遗产保护的重要意义

保护历史文化遗产，保持民族文化的传承，是连接民族情感纽带、增进民族团结和维护国家统一及社会稳定的重要文化基础，也是维护世界文化多样性和创造性，促进人类共同发展的前提。为此，党的十七大把加强文化遗产保护，作为推动社会主义文化大发展大繁荣，实现全面建设小康社会的一项重要历史使命。党的十七大报告强调指出：“中华文化是中华民族生生不息、团结奋进的不竭动力。”号召全党全国人民“加强对各民族文化的挖掘和保护，重视文物和非物质文化遗产保护”，“弘扬中华文化，建设中华民族共有

精神家园。”可见，加强历史文化遗产保护，同时还是建设社会主义先进文化，贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的必然要求，意义重大。

历史文化遗产是不可再生的珍贵资源。随着经济全球化趋势和现代化进程的加快，我国的文化生态正在发生巨大变化，历史文化遗产及其生存环境受到严重威胁。不少历史文化名城（街区、村镇）、古建筑、古遗址及风景名胜区整体风貌遭到破坏。文物非法交易、盗窃和盗掘古遗址古墓葬以及走私文物的违法犯罪活动在一些地区还没有得到有效遏制，大量珍贵文物流失境外。由于过度开发和不合理利用，许多重要文化遗产消亡或失传。在文化遗存相对丰富的少数民族聚居地区，由于人们生活环境和条件的变迁，民族或区域文化特色消失加快。因此，加强历史文化遗产保护刻不容缓，具有更加现实的紧迫性。地方各级人民政府和有关部门要从对国家和历史负责的高度，从维护国家文化安全的高度，充分认识保护文化遗产的重要性，进一步增强责任感和紧迫感，切实做好历史文化遗产保护工作。

2. 历史文化遗产保护的成效与特征

党中央、国务院历来高度重视文化遗产保护工作，新中国成立以来，已经进行了三次全国文物普查，普查登记显示现存各类文物多达 776215 处。其中经国务院批准，已先后公布了六批全国重点文物保护单位，目前“国保”单位总数达到了 2351 个。各省、自治区、直辖市人民政府以及设区的市、自治州和县级人民政府核定公布的省、市、县级文物保护单位更是不计其数。从 20 世纪 80 年代以来，我国还陆续公布了 112 座历史文化名城、181 座历史文化名镇和 169 座历史文化名村。截至 2010 年底已经拥有世界遗产 40 处，位居世界第三。其中文化遗产 26 处、文化景观遗产 2 处、文化与自然双重遗产 4 处、自然遗产 8 处。

纵观我国历史文化名城名镇名村保护工作，呈现了三大时代特征：一是保护对象由早期文物保护单位扩大到历史文化名城、街区和村镇，以及尚未列入不可移动文物的历史建筑；二是保护范围由文物本体拓展到文物环境和历史文化名城、街区、村镇的整体格局与传统风貌；三是保护思路出现了质的飞跃，开始将单一抢救性的静态式保护，转变为文化遗产保护与经济社会发展结合；并且逐步走出大规模旧城改造的误区，转向对历史文化街区和历史建筑实施保护整治，渐进更新，不断努力为其注入活力，促进其永续发展。

改革开放 30 年来，随着我国工业化和城镇化进程不断加快，经济建设奇迹般地出现了持续快速增长。这种强劲发展的势头与日益丰富的物质条件，为历史文化遗产保护提供了越来越多的资金保障和技术支持，极大地加强了历史文化遗产保护工作。与此同时，由于现阶段文化遗产保护的社会意识还比较薄弱，加之些地方、单位和个人急功近利，也使得历史文化遗产遭到了比以往任何时候都要大的破坏，带来了前所未有的危机。当前历史文化遗产面临着机遇和挑战并存、挑战大于机遇的严峻形势。困难和问题都在提醒我们：必须认清形势，进一步增强保护意识，加强对历史文化遗产保护的监督和管理。

3. 历史文化遗产保护的法规体系

为了进一步加强我国历史文化遗产保护，继承和弘扬中华民族优秀传统文化，推动社会主义先进文化建设，改革开放以来我国制定了一系列法律、法规、行政规章、技术规范和行政措施，并在实践中不断补充完善。

1982 年 4 月 26 日，第五届全国人大常委会第二十三次会议通过了《中华人民共和国

宪法修改草案》，首次将保护历史文化遗产写入宪法。

1982年11月19日，第五届全国人大常委会第二十五次会议通过了《中华人民共和国文物保护法》，明确了文物保护单位和历史文化名城的法律地位。

1982年12月4日，第五届全国人大第五次会议通过了《中华人民共和国宪法修改草案》，公布了宪法全文，确认了保护历史文化遗产的法律规定。

1989年12月第七届全国人大常委会第十一次会议通过《中华人民共和国城市规划法》。

1994年国务院批转了建设部和国家文物局《关于审批第三批国家历史文化名城和加强保护管理请示的通知》。为切实贯彻落实国务院通知精神，建设部、国家文物局于1994年9月5日发布了《历史文化名城保护规划编制要求》，作为国家历史文化名城保护的依据。

2002年10月第九届全国人大常委会第三十次会议修订通过《文物保护法》。随后，2003年5月13日国务院第八次常务会议通过了《文物保护法实施条例》。

2005年7月建设部发布了《历史文化名城保护规划规范》(GB 50357—2005)。这是国务院公布第一批国家历史文化名城23年以后，在总结实践经验的基础上，为编制历史文化名城保护规划制定的国家标准。

2005年12月22日国务院下发了《国务院关于加强文化遗产保护的通知》(国发〔2005〕42号)。

2007年10月28日第十届全国人大常委会第三十次会议通过了《中华人民共和国城乡规划法》。

2007年12月29日第十届全国人大常委会第三十一次会议决定修改并重新公布了《文物保护法》。

2008年4月2日国务院第三次常务会议通过了《历史文化名城镇村保护条例》，从而使我国历史文化遗产保护的法规体系得到了进一步完善。

4. 历史文化遗产保护和城乡规划

历史文化遗产保护是中华民族优秀历史文化和中华文明永续传承的前提，也是城乡规划的一项重要的组成部分，直接关系到在城乡建设发展中，历史文化的真实传播和载体能否得到有效存续。

“历史文化遗产”的概念第一次在建设管理行政法中出现，最早见于《城市规划法》第三章“城市规划的制定”。该章第十四条规定：编制城市规划应当保护历史文化遗产。此后《城市规划法》经过近20年的法律实践，不仅积累了丰富的经验，而且获得了更多的理性思考和理论提炼，体现在重新制定公布的《城乡规划法》里，使历史文化遗产保护的地位更加突出，要求更加明确，操作更加可行。该法特别强调无论是制定城乡规划，还是实施城乡规划，都应当保护历史文化遗产，并把制定和实施城乡规划应当保护历史文化遗产的要求写进了“总则”，范围也从城市拓展到了镇和村庄。在第二章“城乡规划的制定”第十七条中，还规定了“自然与历史文化遗产保护”“应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。”在第三章“城乡规划的实施”第三十一条中，一改过去《城市规划法》关于“旧区改建应遵循加强维护、合理利用、调整布局、逐步改善的原则”和“改建的重点应是危房简屋、设施简陋、交通阻塞、污染严重的地区”等笼统要求，突出

了历史文化遗产保护，明确规定：“旧城区的改建，应当保护历史文化遗产和传统风貌，合理确定拆迁和建设规模，有计划地对危房集中、基础设施落后等地段进行改建。”同时第三十一条第二款规定：“历史文化名城、名镇、名村的保护以及受保护建筑物的维护和使用，应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定。”首次把保护历史文化名城名镇名村写进了城乡规划建设的法律文件。

需要指出的是，在城乡规划建设中，尽管保护历史文化遗产通常体现为保护历史文化名城、名镇、名村，但是《城乡规划法》的总则和相关法条还是使用了“保护历史文化遗产”的表述，这是因为历史文化遗产的概念具有更加宽广的涵盖性，不仅包括了历史文化名城、名镇、名村，而且还包括了其他城市、镇、乡和村庄规划区范围以内的世界文化遗产、文物保护单位、历史文化街区、历史建筑物和构筑物，以及非物质文化遗产。

历史文化遗产保护贯穿在城乡规划制定和实施的全过程，这就为我国历史文化遗产保护提供了重要保障和途径。

二、历史文化遗产的概念

历史文化遗产是一种综合复杂的人文资源，是传承历史文化和人类文明的传媒载体，涵盖范围相当广泛。世界各国对于文化遗产概念的解释也不尽相同。并且随着人类文明程度的提高，历史文化遗产内涵不断得到丰富延展。我国城乡规划管理适用的历史文化遗产概念，特指受我国法律法规保护的不可移动文物及其承载的非物质文化遗产，以及受国际法律保护的世界文化遗产。

1. 国际社会所称世界文化遗产

世界文化遗产是依据国际法，按照严格的申报程序，经联合国教科文组织世界遗产委员会批准，并受到国际社会公认的世界性历史文化遗产的总称。联合国教科文组织大会第十七届会议于1972年11月21日通过的《世界遗产公约》规定，经联合国教科文组织世界遗产大会审议通过的世界文化遗产、世界自然遗产、世界文化与自然双重遗产，应列入《世界遗产名录》。1992年12月在美国圣菲召开的世界遗产委员会第16届会议作出决定，将杰出的世界文化景观也列入《世界遗产名录》。2003年10月17日联合国教科文组织大会第三十二届会议还在巴黎通过了《保护非物质文化遗产公约》，进一步补充完善了《世界遗产公约》未能涵盖的遗产。《世界遗产公约》和《保护非物质文化遗产公约》两部国际法构成了一个有机整体，成为世界遗产保护的根本大法，是各缔约国申报列入世界遗产和共同保护世界遗产的法律依据。

我国1985年11月22日加入《世界遗产公约》，2003年成为《保护非物质文化遗产公约》的缔约国，一贯遵循世界遗产国际公约确定的准则，履行公约规定的各项义务。如前所述，迄今我国已有40项文化和自然遗产被联合国教科文组织列入了《世界遗产名录》。其中直接与文化属性相关的遗产有以下四种。

(1) 世界文化遗产。《世界遗产公约》第一条规定下列各项为世界文化遗产：

文物：从历史、艺术或科学角度看，具有突出的普遍价值的建筑物、碑雕和碑画、具有考古性质成分或结构、铭文、窑洞以及联合体；

建筑群：从历史、艺术或科学角度看，在建筑式样、分布均匀或与环境景色结合方面，具有突出的普遍价值的单立或连接的建筑群；

遗址：从历史、审美、人种学或人类学角度看，具有突出的普遍价值的人类工程或自然与人联合工程以及考古地址等地方。

《世界遗产公约》还在第三条规定，缔约国均可自行确定和划分第一条中提及的本国领土内的文化遗产。这就给了各国结合本国国情解释文化遗产概念的空间。

(2) 世界文化与自然双重遗产。根据《世界遗产公约》的定义，将在历史、艺术或科学、审美、人种学、人类学和保存形态方面具有突出的普遍价值的纪念文物、遗迹、建筑物、地形、生物、景观等融为一体的文化遗产构成世界文化与自然双重遗产。双重遗产同时含有文化遗产和自然遗产两方面的因素，是人类从改造自然、运用自然，到天人合一的自然和谐相处的价值升华。

(3) 世界文化景观遗产。文化景观是一个全新的遗产类型，和单纯层面的文化遗产或者自然遗产迥然不同。这类遗产主要由人类创意设计和建造的建筑及其环境景观构成，代表着“自然与人类的共同作品”。它们不是以文化物证为特征，而是以和自然因素、文化联系为特征，强调人与环境共荣共存、人与自然融合。文化景观遗产作为“连接自然与文化的纽带”，体现了生物多样性和文化的多样性相互之间的交叉互动。例如在我国已有的40项世界遗产中，仅有庐山和五台山享有文化景观遗产的殊荣。

(4) 非物质文化遗产。非物质文化遗产又称口头或无形遗产，是相对于有形遗产即可传承的物质遗产而言。《保护非物质文化遗产公约》确定的非物质文化遗产，指“来自某一文化社区的全部创作，这些创作以传统为根据，由某一群体或一些个体所表达，并被认为是符合社区期望的作为其文化和社会特性的表达形式，其准则和价值通过模仿或其他方式口头相传”，包括各种类型的民族传统和民间知识，各种语言，口头文学，风俗习惯，民族民间的音乐、舞蹈、礼仪、手工艺，传统医学，建筑术以及其他艺术。

2. 我国所称历史文化遗产

2005年12月22日下发的《国务院关于加强文化遗产保护的通知》(国发〔2005〕42号)，首次明确了我国历史文化遗产的概念。指出：

“文化遗产包括物质文化遗产和非物质文化遗产。物质文化遗产是具有历史、艺术和科学价值的文物，包括古遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻、壁画、近代现代重要史迹及代表性建筑等不可移动文物，历史上各时代的重要实物、艺术品、文献、手稿、图书资料等可移动文物，以及在建筑式样、分布均匀或与环境景色结合方面具有突出普遍价值的历史文化名城（街区、村镇）。”

非物质文化遗产是指各种以非物质形态存在的与群众生活密切相关、世代相承的传统文化表现形式，包括口头传统、传统表演艺术、民俗活动和礼仪与节庆、有关自然界和宇宙的民间传统知识和实践、传统手工艺技能等以及与上述传统文化表现形式相关的文化空间。”

历史文化遗产规划管理只是文化遗产保护工作中的一部分，其主要对象是物质文化遗产中的不可移动文物，包括文物保护单位、历史文化名城、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村和历史建筑六大类，以及它们所承载的非物质文化遗产。

三、历史文化遗产的类别

根据《世界遗产公约》设定的框架和我国《文物保护法》规定，在保护工作中，按

照历史文化遗产的历史、艺术、科学价值划分为不同的类别。

1. 世界文化遗产类

截至 2010 年底，我国列入《世界遗产名录》的文化遗产类项目共 32 处。另有世界人类口述和非物质遗产代表作 4 项。

(1) 世界文化遗产

目前拥有 26 处，以列入《世界遗产名录》时间为序，包括长城；明清故宫，包括北京故宫、沈阳故宫；秦始皇陵及兵马俑坑（陕西西安市）；莫高窟（甘肃敦煌市）；周口店“北京人”遗址（北京市）；布达拉宫包括大昭寺、罗布林卡（西藏拉萨市）；承德避暑山庄和周围寺庙（河北承德市）；孔庙、孔林、孔府（山东曲阜市）；武当山古建筑群（湖北丹江口市）；平遥古城（山西）；丽江古城（云南）；苏州古典园林（江苏苏州市）；颐和园（北京市）；天坛（北京市）；大足石刻（重庆大足县）；青城山—都江堰（四川都江堰市）；龙门石窟（河南洛阳市）；明清皇家陵寝，包括明显陵、清东陵、清西陵、明孝陵、十三陵；皖南古村落，含西递村和宏村（安徽黟县）；云冈石窟（山西大同市）；高句丽王城、王陵及贵族墓葬（辽宁桓仁县与吉林集安市）；澳门历史城区；殷墟（河南安阳市）；开平碉楼（广东开平市）；福建土楼；“天地之中”建筑群（河南登封市）。

(2) 世界文化与自然双重遗产

现有 4 处：泰山（山东泰安市）；黄山（安徽黄山市）；峨眉山—乐山（四川峨眉山市、乐山市）；武夷山（福建武夷山市）。

(3) 世界文化景观遗产

现有 2 处：江西庐山、山西五台山。

(4) 世界人类口述和非物质遗产代表作

现有 4 项：昆曲；古琴；新疆维吾尔木卡姆艺术；蒙古族长调民歌。

2. 我国文物保护类

我国对物质文化遗产的保护统称为文物保护。适用文物保护的法律是《文物保护法》，行政法规是《历史文化名城名镇名村保护条例》。

(1) 法定文物范围

该法第一章第二条规定，在中华人民共和国境内，下列五项文物受国家保护：

- 1) 具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、壁画；
- 2) 与重大历史事件、革命运动或者著名人物有关的以及具有重要纪念意义、教育意义或者史料价值的近代现代重要史迹、实物、代表性建筑；
- 3) 历史上各时代珍贵的艺术品、工艺美术品；
- 4) 历史上各时代重要的文献资料以及具有历史、艺术、科学价值的手稿和图书资料等；
- 5) 反映历史上各时代、各民族社会制度、社会生产、社会生活的代表性实物。

(2) 文物分类方式（图 11-1）

以上五项划分按照文物的形态特征和属性进行归并。同时该法第一章第三条、第二章第十三条、第十四条还按照文物的不同存续方式，将上列文物划分为不可移动文物和可移动文物两大类别。

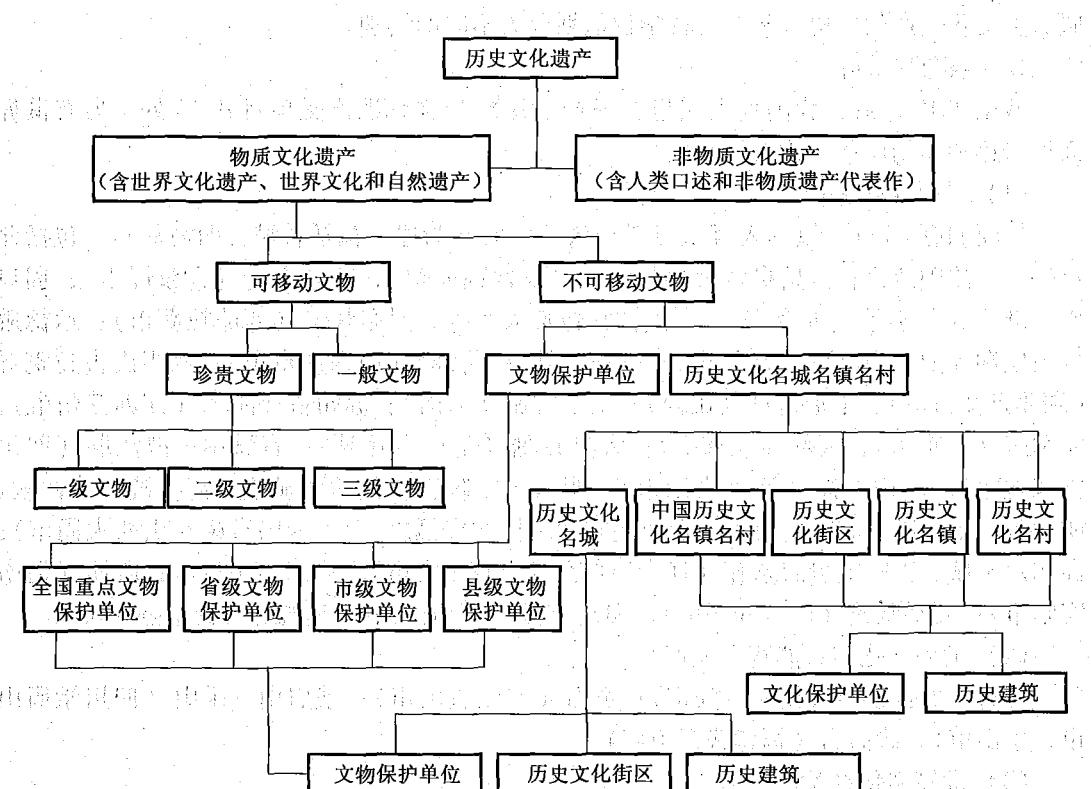


图 11-1 历史文化遗产分类与保护等级示意图

不可移动文物是指古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻、壁画、近代现代重要史迹和代表性建筑，包括文物保护单位、历史文化名城、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村。

可移动文物是指历史上各时代重要实物、艺术品、文献、手稿、图书资料、代表性实物等。

四、历史文化遗产等级

基于历史文化遗产保护管理的需要，按照国际法和我国法律法规的规定，划分若干保护等级，并根据文物的不同类别实行分类保护，分级管理（图 11-1）。

1. 可移动文物

分为珍贵文物、一般文物。一般文物分为一级文物、二级文物、三级文物。

2. 不可移动文物

分为 7 个保护等级，上一等级不可移动文物须由下一等级不可移动文物遴选。

(1) 世界文化遗产、文化与自然双重遗产和文化景观遗产。符合《世界遗产公约》规定标准的，由联合国教科文组织世界遗产委员会审议批准为世界文化遗产、文化与自然双重遗产和文化景观遗产，列入《世界遗产名录》。

(2) 全国重点文物保护单位和历史文化名城。选择具有重大历史、艺术、科学价值的文物，由国务院核定公布为全国重点文物保护单位。保存文物特别丰富并且具有重大历

史价值或者革命纪念意义的城市，由国务院核定公布为历史文化名城。

(3) 中国历史文化名镇和中国历史文化名村。国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门选择已批准公布的具有重大历史、艺术、科学价值的历史文化名镇、名村，确定为中国历史文化名镇、名村。

(4) 省级文物保护单位和历史文化街区、名镇、名村。省级文物保护单位，由省、自治区、直辖市人民政府核公布，并报国务院备案。

保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城镇、街道、村庄，由省、自治区、直辖市人民政府核公布为历史文化街区、历史文化名镇和名村，并报国务院备案。

(5) 市级文物保护单位。市级文物保护单位由设区的市、自治州人民政府核定公布，并报省、自治区、直辖市人民政府备案。

(6) 县级文物保护单位。县级文物保护单位由县级人民政府核定公布，并报省、自治区、直辖市人民政府备案。

(7) 其他文物。尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物，由县级人民政府文物行政部门予以登记并公布。

第二节 历史文化名城名镇名村保护

历史文化名城名镇名村的完整含义包括历史文化名城、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村和历史建筑。根据目前我国城市中拥有历史文化名城、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村等文化遗产构成状况，目前大致可分为 16 类（表 11-1）。

表 11-1 我国历史文化名城名镇名村构成状况

城市类型	历史文化名城	历史文化街区	历史文化名镇	历史文化名村	项次
1	■	=	●	▲	4
2	■	=	●	○	3
3	■	=	○	▲	3
4	■	○	●	▲	3
5	○	=	●	▲	3
6	■	=	○	○	2
7	■	○	●	○	2
8	■	○	○	▲	2
9	○	=	●	○	2
10	○	=	○	▲	2
11	○	○	●	▲	2
12	■	○	○	○	1
13	○	=	○	○	1

续表 11-1

城市类型	历史文化名城	历史文化街区	历史文化名镇	历史文化名村	项次
14	○	○	●	○	1
15	○	○	○	▲	1
16	○	○	○	○	0

注：
 ■ 历史文化名城；
 = 历史文化街区；
 ● 历史文化名镇；
 ▲ 历史文化名村；
 ○ 没有文化遗产。

历史文化名城名镇名村保护和监督管理的依据是《文物保护法》、《城乡规划法》、《文物保护法实施条例》、《历史文化名城名镇名村保护条例》、《国务院关于加强文化遗产保护的通知》（国发〔2005〕42号）、《城市紫线管理办法》、《历史文化名城保护规划规范》GB 50357—2005（以下简称《保护规范》）等法律、法规、行政规章和技术规范。

历史文化名城名镇名村保护主要运用城乡规划管理，通过申报登录、保护规划、保护措施、法律责任四大环节实现。

一、历史文化名城名镇名村保护基本原则

历史文化名城、名镇、名村保护应当遵循科学规划、严格保护的原则，保持和延续其传统格局和历史风貌，维护历史文化遗产的真实性和完整性，继承和弘扬中华民族优秀传统文化，正确处理经济社会发展和历史文化遗产保护的关系。

1. 坚持在科学规划指导下实施严格保护

历史文化名城名镇名村保护规划是对历史文化名城、名镇、名村保护和监督管理工作的前提和依据。我国现有112座历史文化名城和350个历史文化名镇、名村，涉及国土面积广阔，类型和保护状况差异很大，必须要有科学的规划指导，避免盲目性和随意性，防止急功近利造成文化遗产的损毁和破坏。历史文化名城名镇名村保护的根本目的在于传承文明，实现中华民族的伟大复兴。因此，保护规划的编制和实施，应当对历史文化名城名镇名村的自然人文资源、生态环境、历史变迁、文化遗产现状和经济社会发展态势等进行深入研究，充分发掘其历史价值和文化特色，将其空间形态保护与历史文脉传承很好地结合起来，正确把握文化遗产保护和经济社会发展的关系，明确历史文化名城名镇名村保护的指导思想、基本原则、保护与发展的总体思路、工作重点，制定行之有效的保护措施。

历史文化名城名镇名村作为重要的文化遗产，是不可再生的珍贵资源。随着工业化和城镇化快速发展，我国的文化生态正在发生巨大的变化，由于对历史文化名城名镇名村保护范围内进行的过度房地产开发、旅游开发和商业开发监管不力，导致相当多历史城镇和村庄整体风貌遭到破坏，具有民族特色、地方特色的传统文化正在消失，因此，必须进一步加大力度，坚持在科学规划指导下实施严格保护，才能切实保障历史文化遗产的安全，促使历史文化名城名镇名村永续发展。

2. 维护历史文化遗产的真实性和完整性

真实性和完整性是历史文化遗产的固有属性，也是取得历史文化名城名镇名村法律地

位的基本要求。真实性或者原真性是指历史遗存的原物原状及其保存着的全部历史信息。它所记载的是特定历史时期、历史阶段、历史环境、历史事件、历史人物，以及历史时代的文化艺术或科学成就的事实真相，反映了历史的本来面目和本质特征。历史文化遗产之所以珍贵，首先在于它的真实性。因而鉴别真伪，检验真实性或者原真性的程度及品位，自然成为评定历史文化遗产价值的主要标准。在国际社会，对真实性和原真性的表述与运作虽有不同，但其内在含义和本质特征是一致的。

而完整性体现的是历史文化遗产保存、保护的范围、规模和程度，同样也是真实性的一种表征。对于历史文化名城名镇名村，无论大小如何，其空间布局、传统肌理和建筑、街道、山丘、水系、古桥、古木，以及起居形态、邻里关系等，均有机地联系在一起，唇齿相依，互为条件，且离不开赖以存续的自然环境和人文环境。它们形成的传统格局和历史风貌共同诠释着历史文化名城名镇名村的文化和价值。维护历史文化遗产的整体性，强调整体保护原则，目的在于确保其整体的和谐关系。国际社会保护文化遗产的大量实践已经表明整体保护是成功经验之一。我国在《文物保护法》里明确规定：文物保护“必须遵守不改变文物原状的原则”。在这里文物原状包括文物本体及其周围环境。历史文化名城名镇名村则是特殊的历史遗存，既属于文物范畴，需要遵守“不改变文物原状”的原则，也与文物保护单位在要素构成和存续方式上有着很大区别，因为构成历史文化名城名镇名村的并非都是文物，况且还是承载着经济社会生活的有机生命体，所以维护历史文化遗产真实性和完整性的原则，重点体现在保护和延续其传统格局和历史风貌。

3. 正确处理遗产保护与经济发展的关系

历史文化名城、名镇、名村具有保护文化遗产和发展经济，推动社会进步的双重职能。一方面这些历史遗存的城镇和村庄是见证历史、传承文明的物质载体，一旦疏于保护，遭到破坏，犹如覆水难收，势必永久失去历史的记忆和立命的根基，从而割断历史文脉，变成没有历史之魂的躯壳，而且还将影响经济竞争软实力。另一方面历史文化名城名镇名村同所有城镇和村庄一样，也需要发展经济，改善人居环境，提高生活质量，这是不以人的意志为转移的客观规律。因此要正确处理文化遗产保护与经济社会发展的关系。

对历史文化名城名镇名村来说，保护与发展构成的对立统一始终相辅相成，遵循着一条亘古不变的永恒法则。所谓保护，是在历史城镇和村庄的演化变迁过程中去粗取精，优势劣汰，保留，呵护，并传承历史的精华；而发展则是顺应人类社会进步需要，在持续创新中对历史文化遗产的延展扩大。没有保护文化遗产作为基础，割断历史，抛弃既有文明，就无从谈起发展、创新和进步；而没有发展、创新和进步，也就不可能再产生新的历史文化遗产积淀，无法持久永续地丰富历史城镇和村庄的文化内涵。在悠久的岁月长河里，一些具有生命力的历史建筑物、构筑物、建筑群体形态、街道格局和传统风貌必然会延续下来，作为历史信息的载体，伴随一代又一代人继承，保护和传承；与此同时，一些新的具有特殊历史价值、实用价值和纪念意义的建筑物、构筑物也会在城乡发展过程中不断出现。人类社会正是在历史与未来的交替变化中一路走来，进入了工业化、城镇化、现代化和信息化时代。只有在不断传承文明中创新发展，在不断创新发展中传承文明，才能始终保持历史文化名城名镇名村的生命与活力。无论怎样一座历史文化名城、街区、名镇和名村，都是无数历史人物、历史事件，以及凭借这座历史时空大舞台传承社会文化的缩影，都是铭刻在不同特色的物质形态上的历史教科书。由于它们的存续方式具有动态属

性，因而承载着历朝历代和各个时期的丰富信息，绝不是某一历史瞬间的“定格”，更不能视为静态的馆藏文物。

促进历史文化名城名镇名村保护与发展，应当秉持动态观念，寻求保护与发展的结合点。古代文明与现代文明并非势如水火，互不相容，恰恰相反，二者之间具有内在的同一性。尤其是对于同一民族，同一地域，古代的哲学思想、伦理道德、价值观念、审美艺术、饮食文化、服饰文化、民俗民风，乃至管理思想、经营理念、里坊与街坊的居住制度、礼制和礼仪等，均与现代文明存在着有机延续，在现代文明中贯穿着古代文明的精髓。这种同一性是同一民族文化与地域文化在历史上形成的特殊遗传基因，即传统文脉。它是历史文化名城名镇名村生命力得以不断延续的根本所在，同时也使文化遗产保护与经济社会发展并举兼得，实现和谐双赢成为可能。

二、历史文化名城名镇名村的申报登录

申报登录在行政法学上是一种认可准入制度，标志着国家对历史文化名城名镇名村法律地位的确认。这是法律法规赋予一切单位、个人和其他组织保护历史文化名城名镇名村义务的重要前提和基础，也是与联合国教科文组织通过的《世界遗产公约》对接的必要途径。历史文化名城名镇名村属于法定概念，并非指所有历史遗存的城市和村镇，而是严格按照法律法规的规定和相关评价标准，经过申报程序，批准登录以后，才能得到国家的认可准入。一旦公布为历史文化名城名镇名村，就要受到法律保护和必要的资金支持。

1. 历史文化名城名镇名村和街区申报条件

(1) 历史文化名城名镇名村申报条件。《历史文化名城名镇名村保护条例》对于申报历史文化名城名镇名村的城市、镇、村庄，规定必须同时具备以下四项条件：

- 1) 保存文物特别丰富；
- 2) 历史建筑集中成片；
- 3) 保留着传统格局和历史风貌；
- 4) 历史上曾经作为政治、经济、文化、交通中心或者军事要地，或者发生过重要历史事件，或者其传统产业、历史上建设的重大工程对本地区的发展产生过重要影响，或者能够集中反映本地区建筑的文化特色、民族特色。

同时对于申报历史文化名城的，特别规定了一条附加条件，即在所申报的历史文化名城保护范围内还应当有2个以上的历史文化街区。

(2) 历史文化街区应当具备的条件。《历史文化名城名镇名村保护条例》对于历史文化街区给出的定义是指“经省、自治区、直辖市人民政府核定公布的保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌，并具有一定规模的区域。”该条例并没有对历史文化街区的申报条件作出具体规定。

但是《保护规范》规定了历史文化街区应具备的条件。这些条件在申报历史文化街区时，同样是专家论证和评价的重要依据。条件共有四项：一是有比较完整的历史风貌；二是构成历史风貌的历史建筑和历史环境要素基本上是历史存留的原物；三是历史文化街区用地面积不小于1公顷；四是历史文化街区内的文物古迹和历史建筑的用地面积宜达到保护区内地块总用地的60%以上。

2. 历史文化名城名镇名村申报材料

《历史文化名城名镇名村保护条例》规定，申报历史文化名城、名镇、名村，应当提交所申报的历史文化名城、名镇、名村的下列材料：

- (1) 历史沿革、地方特色和历史文化价值的说明；
- (2) 传统格局和历史风貌的现状；
- (3) 保护范围；
- (4) 不可移动文物、历史建筑、历史文化街区的清单；
- (5) 保护工作情况、保护目标和保护要求。

申报历史文化街区应当提交的申报材料参照以上规定。

3. 历史文化名城名镇名村申报程序

《历史文化名城名镇名村保护条例》规定了申报历史文化名城、名镇、名村的法定程序。申报历史文化街区参照以下(2)的规定。

(1) 申报历史文化名城，由省、自治区、直辖市人民政府提出申请，经国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门组织有关部门、专家进行论证，提出审查意见，报国务院批准公布。

(2) 申报历史文化名镇、名村，由所在地县级人民政府提出申请，经省、自治区、直辖市人民政府确定的保护主管部门会同国务院文物主管部门组织有关部门、专家进行论证，提出审查意见，报省、自治区、直辖市人民政府批准公布。

(3) 对符合《历史文化名城名镇名村保护条例》规定的申报条件而没有申报历史文化名城的城市，国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门可以向该城市所在地的省、自治区、直辖市人民政府提出申请建议；仍不申报的，可以直接向国务院提出确定该城市为历史文化名城的建议。

(4) 对符合《历史文化名城名镇名村保护条例》规定的申报条件而没有申报历史文化名镇、名村的镇、村庄，省、自治区、直辖市人民政府确定的保护主管部门部门会同同级文物主管部门可以向该镇、村庄所在地县级人民政府提出申请建议；仍不申报的，可以直接向省、自治区、直辖市人民政府提出确定该镇、村庄为历史文化名镇、名村的建议。

(5) 国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门可以在已批准公布的历史文化名镇、名村中，严格按照国家有关评价标准，选择具有重大历史、艺术、科学价值的历史文化名镇、名村，经专家论证，确定为中国历史文化名镇、名村。

三、历史文化名城保护规划管理

历史文化名城是历史文化遗产的综合体，涵盖历史文化街区、文物保护单位和大量历史建筑。《保护规范》关于历史文化名城的一般规定指出：“历史文化名城保护规划应建立历史文化名城、历史文化街区与文物保护单位三个层次的保护体系。”规划管理同样如此。应当针对不同层次保护对象的历史价值、艺术价值、科学价值、文化内涵及其历史、社会、经济背景和现状条件，因地制宜采取保护措施，提出合理利用历史文化遗产的途径和方式。

1. 历史文化名城

目前在已公布为历史文化名城的城市，根据各地实际情况，采取了多种多样的保护方

法。但是基本的有效方法是划定保护范围，对保护范围内的建设活动、社会活动提出相应的规划禁止和建设控制要求，以期保护传统格局、风貌和空间尺度，防止改变与其相互依存的自然景观和环境，达到完整保护的目的。在保护途径上，古城保护与新区建设相结合，遗产保护与旅游开发相结合，也是普遍采用的行之有效的主要方式。

(1) 组织编制历史文化名城保护规划。历史文化名城保护必须遵循科学规划的原则。《文物保护法》第十四条第三款明确规定历史文化名城公布后，其所在地县级以上人民政府应当组织编制专门的历史文化名城保护规划，并纳入城市总体规划。为此《历史文化名城名镇名村保护条例》还单列一章，对保护规划的内容、规划期限、编制审批程序、规划公布、规划修改和保护规划实施情况的监督检查作出了若干规定。而且在第五章法律责任第三十八条，特别针对地方人民政府违反条例规定，未组织编制保护规划，或者未按照法定程序组织编制保护规划，擅自修改保护规划，未将批准的保护规划予以公布的行为，由上级人民政府责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分。由此可见保护规划对于历史文化名城保护至关重要的作用。

《历史文化名城名镇名村保护条例》规定保护规划的内容为五项，依次是：

保护原则、保护内容和保护范围；

保护措施、开发强度和建设控制要求；

传统格局和历史风貌保护要求；

历史文化街区的核心保护范围和建设控制地带；

保护规划分期实施方案。

(2) 按照不同保护界线采取相应措施。在编制历史文化名城保护规划时，应当划定保护范围(含核心保护范围建设控制地带)的具体界线，根据不同层次保护界线的具体要求，采取相应的保护措施。

1) 不同层次保护界线的概念及划定。《历史文化名城名镇名村保护条例》所规定的保护范围，特指历史文化名城。对空间形态完整的名城，其保护范围应覆盖其历史城区的范围；对其他名城，需要根据历史文化遗产分布的具体情况来确定。由于历史文化名城的主体部分由历史文化街区构成，因此保护范围分为核心保护范围和建设控制地带两个层次。核心保护范围是指在保护范围以内需要重点保护的区域，是指历史文化街区的精华所在；而建设控制地带则位于历史文化名城保护范围以内、核心保护范围以外，是为确保核心保护范围的风貌、特色完整性而必须进行建设控制的地区。

在编制保护规划时，按照《保护规范》要求，也可以根据实际需要，在历史文化街区的建设控制地带以外，划定环境协调区界线。

《城市紫线管理办法》还将历史文化街区和历史建筑的保护界线称为城市紫线。

2) 针对不同保护界线的相应措施。在保护范围内要求各类活动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。保护措施分为两种，一是禁止，二是控制。

严格禁止的活动包括：开山、采石、开矿等破坏传统格局和历史风貌的活动；占用保护规划确定保留的园林绿地、河湖水系、道路等；修建生产、储存爆炸性、易燃性、放射性、毒性、腐蚀性物品的工厂、仓库等；在历史建筑上刻画、涂污。

严格控制的活动包括：改变园林绿地、河湖水系等自然状态的活动；在核心保护范围

内进行影视摄制、举办大型群众性活动；其他影响传统格局、历史风貌或者历史建筑的活动。要求进行这些活动应当保护其传统格局、历史风貌和历史建筑；制订保护方案，经城市、县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门批准，并依照有关法律、法规的规定办理相关手续。

在建设控制地带内应当严格控制建筑的性质、高度、体量、色彩及形式。建设控制地带以外的地区，应考虑延续历史风貌的要求。

在核心保护范围内应当满足历史文化街区、历史建筑、文物古迹和文物埋藏区的安全要求，确保必要的安全距离，防止建设活动对其真实性和完整性带来破坏。要求除新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施以外，不得进行其他新建、扩建活动。即使拆除历史建筑以外的建筑物、构筑物或者其他设施的，也应经城市、县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门批准。

(3) 古城保护与新区建设相结合。开辟新区，保护古城，是西方国家在经济加速发展、城市规模迅速膨胀阶段采用的有效办法。我国经过几十年实践探索，表明古城保护与新区建设相结合同样是一条有效途径。在城乡建设中，为了避免对历史文化名城进行大规模的拆迁改造，可以在古城保护范围以外另辟新区，这样既可以比较完整地保护古城或历史文化街区，减轻现代经济建设和社会生活对古城的冲击，又可以保证发展经济和改善居住生活所需要的空间，成本低，投资少，见效快，有利于迅速发展现代综合功能集中的新区；而古城则主要承担居住、文化和旅游功能。我国平遥古城和丽江古城的保护工作取得显著成效，申报世界文化遗产获得成功，就是采取了开辟新区、保护古城的方法。与此相反，有些特色风貌原本保存比较完整的历史文化名城，在20世纪80年代初对古城进行了脱胎换骨式的大规模拆迁改造，修大马路，盖高楼，建大广场，或者将历史地段夷为平地，另起炉灶，重新建设各种名目的“古城”和仿古商业街，缘木求鱼，以求发展，结果时隔不久，导致古城风貌面目皆非，有的甚至荡然无存。

(4) 遗产保护与旅游开发相结合。在切实保护好历史文化名城的基础上，合理利用其丰厚的遗产资源发展文化旅游，不仅可以赋予文化遗产新的实用功能，使文化遗产及其文化内涵得到充分展示，让旅游者从中感受和体验中华文明，加深对中国优秀历史文化的认知，而且可以从旅游收益中，为保护文化遗产源源不断地增加巨额资金投入，形成遗产保护与旅游发展的良性循环。采取这种方法在国外早有先例。我国进入20世纪90年代以来，许多历史文化名城纷纷进行实践探索，取得了显著成效。如平遥在保护古城和申报世界文化遗产前后10余年，通过于对历史建筑的保护整治，延续或者贴近原有适用功能，发展文化旅游，获得了可观的经济效益，振兴了当地经济，富裕了人民生活，也拉动了晋中地区的旅游经济快速发展。通过发展文化遗产旅游，并将一部分旅游收益转化为文化遗产保护资金，对历史文化名城的保护与发展发挥了重要促进作用。但是遗产保护与旅游开发相结合的关键在于有效保护，把握适度，使文化遗产的利用方式和利用强度合理，严格规划管理，防止在短期经济利益和功利思想驱动下，出现过度房地产开发、旅游开发，避免商业化，坚决遏制毫无节制地掠夺性开发。

2. 历史文化街区

在历史文化遗产中，历史文化街区是一个独立的概念。它们与历史文化名城有合有离，多数地处国家公布的历史文化名城内，是体现其历史文化特征和传统建筑风貌最具代

表性的重要历史地段。也有一些分布在历史文化名城以外，即其他历史城市内。对于历史城区较大的城市，可以有多处历史文化街区。在历史文化街范围内可能有文物保护单位，也可能没有，需要区别对待。

(1) 历史文化街区的概念界定。《文物保护法》对历史文化街区的界定，是指保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命意义的街道。在概念构成要素上和历史文化名城、名镇、名村完全一样，没有任何区别。《历史文化名城名镇名村保护条例》据此进一步规定：“历史文化街区，是经省、自治区、直辖市人民政府核定公布的保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌，并具有一定规模的区域。”该条例同时还对历史建筑的用语作出释义，明确规定：“历史建筑，是指经城市、县人民政府确定公布的具有一定保护价值，能够反映历史风貌和地方特色，未公布为文物保护单位，也未登记为不可移动文物的建筑物、构筑物。”基于我国历史城市（含历史文化名城）的状况，现存历史城区的数量和规模差别很大，许多地方已经变得支离破碎。但是为了在整体上保持和延续重要历史地段的传统格局和风貌特色，因此确定历史文化街区的面积不宜过小。《历史文化名城保护规划规范》规定以一个历史文化街区的用地面积一般不小于1公顷为基本标准。如果面积小于1公顷的历史建筑群或街坊，可以作为历史建筑群进行保护。同时历史文化街区内的历史建筑应当具有一定数量，以保证历史文化街区的整体风貌。由此《历史文化名城保护规划规范》规定历史文化街区内的文物古迹和历史建筑的用地面积宜达到保护区内建筑总用地的60%以上。

(2) 历史文化街区的保护界线。历史文化街区的保护界线由内向外分为保护区、建设控制地带和环境协调区三个圈层。在历史文化名城内的历史文化街区的保护区，又称核心保护范围。

在国务院尚未公布《历史文化名城名镇名村保护条例》这部行政法规前，为加强对历史文化街区和历史建筑的保护，建设部曾以119号令发布了一个部门规章，即《城市紫线管理办法》。该办法所称城市紫线，是指历史文化名城内的历史文化街区和省、自治区、直辖市人民政府公布的历史文化街区的保护范围界线，以及历史文化街区外经县级以上人民政府公布保护的历史建筑的保护范围界线。历史文化街区的保护界线划定分为两种情况：其一，历史文化名城内的保护界线（城市紫线），由城市人民政府在组织编制历史文化名城保护规划时划定。其二，其他城市的保护界线（城市紫线），由城市人民政府在组织编制城市总体规划时划定。

划定保护界线应按《历史文化名城保护规划规范》的三项要求进行定位：其一，文物古迹或历史建筑的现状用地边界；其二，在街道、广场、河流等处视线所及范围内的建筑物用地边界或外观边界；其三，构成历史风貌的自然景观边界。

(3) 历史文化街区的控制要求。在历史文化街区核心保护范围内进行建设活动，按以下要求进行规划控制：不得擅自改变街区空间格局和建筑原有的立面、色彩；除确需建造的建筑附属设施外，不得进行新建、扩建活动；对现有建筑进行改建时，应当保持或者恢复其历史文化风貌；不得擅自新建、扩建道路，对现有道路进行改建时，应当保持或者恢复其原有的道路格局和景观特征；不得新建工业企业，现有妨碍历史文化街区保护的工业企业应当有计划迁移。

在历史文化街区建设控制地带内进行建设活动，应当符合以下要求：新建、扩建、改建建筑时，应当在高度、体量、色彩等方面与历史风貌相协调；新建、扩建、改建道路时，不得破坏传统格局和历史风貌；不得新建对环境有污染的工业企业；现有对环境有污染的工业企业应当有计划迁移。

历史文化街区应保护文物古迹、保护建筑、历史建筑和环境要素。当历史文化街区的核心保护范围与文物保护单位或保护建筑的建设控制地带出现重叠时，应服从核心保护范围的规划控制要求。当文物保护单位或保护建筑的保护范围与历史文化街区出现重叠时，应服从文物保护单位或保护建筑的保护范围的规划控制要求。历史文化街区建设控制地带内应严格控制建筑的性质、高度、体量、色彩及形式。位于历史文化街区外的历史建筑群，应按照历史文化街区保护历史建筑的要求予以保护。

(4) 城市紫线范围内禁止的活动：

- 1) 违反保护规划的大面积拆除、开发；
- 2) 对历史文化街区传统格局和风貌构成影响的大面积改建；
- 3) 损坏或者拆毁保护规划确定保护的建筑物、构筑物和其他设施；
- 4) 修建破坏历史文化街区传统风貌的建筑物、构筑物和其他设施；
- 5) 占用或者破坏保护规划确定保留的园林绿地、河湖水系、道路和古树名木等；
- 6) 其他对历史文化街区和历史建筑的保护构成破坏性影响的活动。

(5) 历史文化街区的保护整治。我国历史文化街区的建筑大都是传统的砖木结构房屋，因资金不足，长期缺乏维修保养，损坏严重。加之居住人口增加，住房拥挤，以致乱搭、乱建、乱改造，造成环境风貌的严重破坏。因此对其保护的主要目标是保护整体风貌，注重风貌的保持和延续。保护方法除按《文物保护法》关于“必须遵守不改变文物原状的原则”要求，重点保护历史街区内的文物保护单位和历史建筑中具有较高历史、科学和艺术价值的保护建筑以外，还应结合当地实际，采取“控制—整治—更新利用”的方式，区分不同情况，实行分类保护和管理。

第一，严格控制各项建设活动，防止新建不协调建筑，遏制传统风貌继续破坏。

在快速工业化和城镇化发展的同时，由于思想认识、经济水平和保护监管等原因，我国历史文化街区在很大程度上遭到了严重破坏，现存数量日益减少，街区内持续新增不协调建筑，文物古迹和历史建筑的用地面积仍然被大量蚕食，文化遗产的历史环境正在消失。这种状况给历史文化街区保护带来了极大困难。许多地方即使编制了保护规划，也无力投入巨大的资金拆除不协调建筑，尽快完成保护整治和更新利用。因此首要任务是按照《历史文化名城名镇名村保护条例》、《历史文化名城保护规划规范》和保护规划对历史文化街区的要求及其分期实施方案，对各项建设活动进行规划控制，并根据当地经济条件，逐步疏解人口压力，整治街区环境和现有的不协调建筑，完善市政公用设施以及防灾减灾设施，提高人居环境质量。通过对历史文化街区的保护性整治，按照历史建筑和一般建筑(构)筑物的功能、保护性更新利用，以期适应现代生活的需要。

第二，加强历史街区保护整治，禁止大拆大建改造，维护传统格局和历史风貌。

在历史文化街区核心保护范围和建设控制地带内，禁止进行大规模拆迁改造，禁止任何单位或个人损坏或者擅自迁移、拆除历史建筑。应当坚持渐进式的保护和整治，控制新建、扩建建筑物、构筑物，切实维护传统格局，延续历史风貌。保护和整治包括四个方

面：一是对与历史风貌相冲突的一般建筑物、构筑物进行整修、改造或者拆除；二是对与历史风貌相冲突的环境要素进行清理、整顿、修缮、维修；三是对历史建筑群进行维修、改善；四是市政公用设施和现代生活设施的进行改善和和整饰。保护和整治的目的是在空间肌理、街道尺度、建筑高度、体量、外观及色彩等方面，维护历史文化街区的传统格局和历史风貌。整治不是整体改造，更不是大拆、大建、大改的所谓“旧貌换新颜”，而是局部的循序渐进式整修更新活动。通过对一般建筑物、构筑物和其他设施更换部件、降低高度、减小体量、改造外观等多种方法，使其符合传统格局和历史风貌的保护要求。在保护和整治中，应根据保护规划，对历史文化街区需要保护的建筑物、构筑物各自的保护价值、保护状况，采用不同的保护和整治方式。

第三，探索合理更新利用方式，赋予文化遗产适当功能，服务于现代经济社会。

对于历史文化街区，要在保护历史信息真实遗存同时，不断探索合理更新利用的方式，使其满足现代经济社会发展的需要，促进古代文明与现代文明有机结合，为历史文化遗产注入新的活力。

物竞天择，适者生存。这是一条亘古不变的自然法则。历史文化街区在形成与沿革的过程中，为了适应时代发展和社会进步，其形态和内容毫无例外都在快慢不同地发生着更新变化，不以人的主观意志为转移。只有顺势引导，才能使其生命力得到不断延续，彰显出文化遗产的珍贵价值。更新利用的核心，是在保护历史文化街区传统格局和历史风貌的前提下，千方百计为那些不再用作原来用途的文化遗产寻找新的合适用途。其中对于原使用功能和文化特征仍可适应时代发展的文物、历史建筑，则使其融入现代经济与社会生活中，继续发挥作用，通过鲜活的形态保护和利用，传承历史信息与历史文脉；对于原使用功能已有部分不再适合现代社会需求，但其文化特征仍然具有重要影响的文物和历史建筑，应当通过寻找与原来功能贴近的合适用途，赋予新的功能，使新用途和新功能既能体现历史文化内涵，传承其历史文脉，也能直接为发展旅游产业创造条件，使人们从居住、游憩、娱乐、购物、餐饮活动中获得独特感受。更新利用贵在合理。应当在有限制的条件下和适度的范围内，通过对历史建筑内部及非特色空间部位的合理改建、适度增建及使用空间调整、内部设施更新，达到提升现代生活质量环境质量，创造历史空间有机延续的目的。

3. 历史建筑

历史建筑是历史文化街区，乃至历史文化名城名镇名村中大量留存的建筑群落，也是构成历史文化名城名镇名村街区传统格局以及历史风貌的主体。《历史文化名城名镇名村保护条例》所指整体保护，在很大程度上是对历史建筑的保护。地方各级人民政府应当按照《历史文化名城名镇名村保护条例》、《历史文化名城保护规划规范》和保护规划的要求，切实做好历史建筑保护的指导、服务和监督工作。

(1) 历史建筑的法定概念。《历史文化名城名镇名村保护条例》附则对本条例中的历史建筑用语作出了解释。指出：历史建筑，是指经城市、县人民政府确定公布的具有一定保护价值，能够反映历史风貌和地方特色，未公布为文物保护单位，也未登记为不可移动文物的建筑物、构筑物。

目前尚无确定历史建筑的具体标准，通常认为具有一定的建成历史，且满足下列条件之一的，应当确定为历史建筑：

- 1) 反映当地历史文化和民俗传统，具有时代特色和地域特色；
- 2) 具有特殊的革命纪念意义或其他特殊历史意义的建筑；
- 3) 典型的作坊、商铺、厂房和仓库等；
- 4) 祠堂、古书院、古庙宇、府第大厝、名人故居以及其他明清、民国民居等；
- 5) 著名建筑师的作品。

在《历史文化名城保护规划规范》中，还使用了保护建筑的概念，特指具有较高历史、科学和艺术价值，规划认为应按文物保护单位保护方法进行保护的建（构）筑物。也有一些地方，在地方性法规和地方政府规章中，经城市人民政府确定公布了重要历史建筑、优秀近现代建筑和传统风貌建筑等。这些建筑均在条例确定的历史建筑范畴内，只是根据当地实际情况，对历史建筑的价值和保护状况所作的分类定级，目的在于加强分类保护。

对于历史建筑，城市和县人民政府应当设置保护标志，建立历史建筑档案。

(2) 历史建筑的维护修缮。《历史文化名城名镇名村保护条例》第三十三条规定，历史建筑的所有权人应当按照保护规划的要求，负责历史建筑的维护和修缮。县级以上地方人民政府可以从保护资金中对历史建筑的维护和修缮给予补助。历史建筑有损毁危险，所有权人不具备维护和修缮能力的，当地人民政府应当采取措施进行保护。任何单位或者个人不得损坏或者擅自迁移、拆除历史建筑。

(3) 历史建筑的原址保护。《历史文化名城名镇名村保护条例》第三十四条规定，建设工程选址，应当尽可能避开历史建筑；因特殊情况不能避开的，应当尽可能实施原址保护。因公共利益需要进行建设活动，对历史建筑无法实施原址保护、必须迁移异地保护或者拆除的，应当由城市、县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门，报省、自治区、直辖市人民政府确定的保护主管部门会同同级文物主管部门批准。

(4) 历史建筑的改建更新。《历史文化名城名镇名村保护条例》第三十五条规定，对历史建筑进行外部修缮装饰、添加设施以及改变历史建筑的结构或者使用性质的，应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门批准，并依照有关法律、法规的规定办理相关手续。

4. 文物保护单位

(1) 文物保护基本要求。历史文化名城内的文物保护单位有的地处历史文化街区，有的独立存在。无论存续方式如何，均应贯彻“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的方针，依法划定必要的保护范围和建设控制地带。在文物保护单位的保护范围和建设控制地带内，不得建设污染文物保护单位及其环境的设施，不得进行可能影响文物保护单位安全及其环境的活动。对已有的污染文物保护单位及其环境的设施，应当限期治理。

文物保护应当按照原址、原状保护的原则，采取相应的保护措施。无法实施原址保护，必须迁移异地保护或者拆除的，应当报省、自治区、直辖市人民政府批准；迁移或者拆除省级文物保护单位的批准前须征得国务院文物行政部门同意。全国重点文物保护单位不得拆除；需要迁移的，须由省、自治区、直辖市人民政府报国务院批准。不可移动文物已经全部毁坏的，应当实施遗址保护，不得在原址重建。但因特殊情况需要在原址重建的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门报省、自治区、直辖市人民政府批准；全国重

点文物保护单位需要在原址重建的，由省、自治区、直辖市人民政府报国务院批准。

为保证保护措施的落实，《文物保护法》还规定：“各级人民政府制定城乡建设规划，应当根据文物保护的需要，事先由城乡建设规划部门会同文物行政部门商定对本行政区域内各级文物保护单位的保护措施，并纳入规划。”

(2) 文物保护范围内管理。《文物保护法》第十五条规定：“各级文物保护单位，分别由省、自治区、直辖市人民政府和市、县人民政府划定必要的保护范围，作出标志说明，建立记录档案，并区别情况分别设置专门机构或者专人负责管理。”其中，全国重点文物保护单位的保护范围，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门报国务院文物行政部门备案。

文物保护单位的保护范围是对文物保护单位本体及其周围一定范围实施重点保护的区域。文物保护单位的保护范围，应当根据文物保护单位的类别、规模、内容以及周围环境的历史和现实情况合理划定，并在文物保护单位本体之外保持一定的安全距离，确保文物保护单位的真实性和完整性。历史文化街区内的文物保护单位的保护界线划定和具体规划控制要求，应与历史文化街区保护界线划定及控制要求一致。

文物保护单位的保护范围内不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。但是，因特殊情况需要在文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，必须保证文物保护单位的安全，并经核定公布该文物保护单位的人民政府批准，在批准前应当征得上一级人民政府文物行政部门同意；在全国重点文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，必须经省、自治区、直辖市人民政府批准，在批准前应当征得国务院文物行政部门同意。

(3) 建设控制地带内管理。文物保护单位的建设控制地带是指在文物保护范围外，为保护文物保护单位的安全、环境、历史风貌对建设项目加以限制的区域。文物保护单位的建设控制地带应当根据文物保护单位的类别、规模、内容以及周围环境的历史和现实情况合理划定。在建设控制地带内，不得破坏文物保护单位的历史风貌；工程设计方案应当根据文物保护单位的级别，经相应的文物行政部门同意后，报城乡建设规划部门批准。

全国重点文物保护单位的建设控制地带，经省、自治区、直辖市人民政府批准，由省、自治区、直辖市人民政府的文物行政主管部门会同城乡规划主管部门划定并公布。省级、设区的市、自治州级和县级文物保护单位的建设控制地带，经省、自治区、直辖市人民政府批准，由核定公布该文物保护单位的人民政府的文物行政主管部门会同城乡规划主管部门划定并公布。

四、历史文化名镇名村保护规划管理

我国在以建筑群落为主要形态特征的不可移动文物中，历史文化名镇和历史文化名村拥有很大数量。目前已公布的历史文化名镇 181 座，历史文化名村 169 座，二者之和为历史文化名城的三倍以上，随着历史文化名镇、名村不断发掘申报，数量还将继续增加。但是我国历史文化名镇、名村保护工作起步晚，文化遗产保护意识普遍薄弱，加之经济发展水平较低，缺乏相应的规划管理人才，由此数量越是增多，保护工作的压力也就越大。许多历史文化名镇、名村公布后，没有组织编制保护规划，而是借助名镇、名村的耀眼光环和文化品牌，大搞房地产开发、旅游开发和商业开发，严重威胁着历史文化遗产的安全。

因此，加强历史文化名镇名村保护的规划管理对于保障历史文化名镇、名村科学发展尤为重要和紧迫。

(1) 保护规划及规划管理主体。《历史文化名城名镇名村保护条例》规定，历史文化名镇、名村批准公布后，所在地县级人民政府应当组织编制历史文化名镇、名村保护规划。保护规划应当自历史文化名城、名镇、名村批准公布之日起1年内编制完成。历史文化名镇保护规划的规划期限应当与镇总体规划的规划期限相一致；历史文化名村保护规划的规划期限应当与村庄规划的规划期限相一致。

历史文化名镇、名村保护规划的内容和历史文化名城相同。有以下五项：

- 1) 保护原则、保护内容和保护范围；
- 2) 保护措施、开发强度和建设控制要求；
- 3) 传统格局和历史风貌保护要求；
- 4) 历史文化街区的核心保护范围和建设控制地带；
- 5) 保护规划分期实施方案。

需要特别指出，保护规划一定要因地制宜，体现地方文化特色，不应盲目攀比历史文化名城。我国最初的市镇始于北宋，由隋唐五代时的军镇和方镇转化而来。古镇与古城相比。无论形态、职能，或文化特质，均有天壤之别。古城作为中央和地方政权所在地，从城池取形、规划方位、规模大小、到城门设置、城外安全防御及城内建筑布局等，都有严格的礼制规范要求。市镇则介于城和乡之间，因地而建，受风水理念影响颇深，较少受到礼制规范的禁锢。其街道尺度、建筑体量适宜，风格凸现纯朴古韵，不事张扬浮华，与生态环境融为一体，尽显山水之灵气，贯穿着天人合一的哲学思想。至于产生在农耕经济社会的自然村落，更是人与自然的完美结合。这种历史的变迁和传统文脉，应当在历史文化名镇、名村保护规划中得到充分体现，避免偏离方向，随意筑城、挖河、拓宽道路、开辟广场，单纯为吸引游客打造景点景观。

保护规划经依法批准后，组织编制机关应当及时公布。任何单位和个人不得擅自修改；确需修改的，保护规划的组织编制机关应当向原审批机关提出专题报告，经同意后，方可编制修改方案。修改后的保护规划，应当按照原审批程序报送审批。

历史文化名镇、名村保护规划管理的责任主体是所在地县级人民政府，而不是政府部门。《历史文化名城名镇名村保护条例》之所以这样规定，主要基于两点考虑，一是历史文化遗产保护属于社会公益事业，确定政府为责任主体有利于强化保护力度，提高政府和社会公众的保护意识。二是历史文化名镇、名村属于历史文化遗产保护的重要组成部分，涉及范围广泛，部门很多，并非一两个行政主管部门的职能范畴所能涵盖。

(2) 保护规划管理的基本要求。历史文化名镇、名村应当整体保护，保持传统格局、历史风貌和空间尺度，不得改变与其相互依存的自然景观和环境。

历史文化名镇、名村保护规划批准后，所在地县级地方人民政府应当根据当地经济社会发展水平，按照保护规划，控制历史文化街区、村镇的人口数量，改善历史文化街区、村镇的基础设施、公共服务设施和居住环境。利用历史文化名镇、名村资源发展旅游等产业，必须以有利于保护工作开展，有利于促进镇、村协调发展，有利于改善所在地人民群众的生活条件为前提。禁止将历史文化遗产资源经营权整体出让。

在历史文化名镇、名村核心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。应当按照保护规划，有计划、有步骤地对历史文化名镇、名村核心保护范围进行维修和整治，改善基础设施、公共设施和居住环境。对保护规划确定保护的濒危建筑物、构筑物和保护设施，应当及时组织抢修和整治。

(3) 保护界线内的管理措施。历史文化名镇、名村所在地县级人民政府组织编制历史文化名镇、名村保护规划时，应当明确划定保护范围和建设控制地带。

第一，对历史文化名镇、名村保护范围内的规划管理。

禁止进行下列活动：开山、采石、开矿等破坏传统格局和历史风貌的活动；占用保护规划确定保留的园林绿地、河湖水系、道路等；修建生产、储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的工厂、仓库等；在历史建筑上刻划、涂污。如果在保护范围内进行下列活动，应当保持其传统格局、历史风貌和历史建筑；制定保护方案，经乡人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门批准，并依照有关法律、法规的规定办理相关手续：一是改变园林绿地、河湖水系等自然状态的活动；二是在核心保护范围内进行影视摄制、举办大型群众性活动；三是其他影响传统格局、历史风貌或者历史建筑的。

第二，对历史文化名镇、名村建设控制地带内的规划管理。

历史文化名镇、名村建设控制地带内的新建建筑物、构筑物，应当符合保护规划规定的建设控制要求。

第三，对历史文化名镇、名村核心保护范围内的规划管理。

历史文化名镇、名村核心保护范围内的建筑物、构筑物，应当区分不同情况，采取相应措施，实行分类保护。一是在核心保护范围内的历史建筑，应当保持原有的高度、体量、外观形象及色彩等；二是除新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施外不得进行新建、扩建活动；三是新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施的，县人民政府城乡规划主管部门核发建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证前，应当征求同级文物主管部门的意见；四是在该范围内拆除历史建筑以外的建筑物、构筑物或者其他设施的，应当经县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门批准。五是审批核心保护范围内新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施，以及审批拆除核心保护范围以外的建筑物、构筑物或者其他设施的，审批机关应当组织专家论证，并将审批事项予以公示，征求公众意见，告知利害关系人有要求举行听证的权力。公示时间不得少于 20 日。利害关系人要求听证的，应当在公示期间提出，审批机关应当在公示期满后即时举行听证。

第三节 风景名胜区资源保护

我国是一个有着五千年文明历史的古国，地大物博，异彩纷呈，拥有无数独具特色的风景名胜资源。在这个古老的国度，中华民族自古以来崇尚“天人合一”的哲学思想，善于将对独特自然山水景观赏心悦目的感悟寄情于璀璨的历史文化，创造出了多如繁星的风景名胜古迹，成为历代观赏愉悦和旅游陶冶的所在。它们融自然景观与人文景观为一体，环境优美，意蕴丰厚，具有极高的审美价值、文化价值和科学价值。经过一代又一代人的精雕细琢和保护传承，早已凝聚为中华文明的结晶。

风景名胜资源是大自然和前人留给我们的珍贵自然和文化遗产，是一种不可再生的资源。新中国成立后，在党中央、国务院的高度重视下，不断加强风景名胜资源保护，特别是改革开放以来，我国陆续制定了一系列法规、规章和规范性文件，并于1982年设立第一批国家级风景名胜区，开始将大批珍贵的风景名胜资源纳入了国家保护和管理的轨道。截至2009年底，我国已设立国家和省级风景名胜区共906处，风景名胜区总面积约占国土面积的1.89%以上。其中国务院分七批公布的国家级风景名胜区208处，还有12处国家级风景名胜区列入了联合国教科文组织《世界遗产名录》。各地以风景名胜区为载体，大力发展旅游业，带动了地方经济与社会的发展，对于推动国民经济持续快速健康发展，增强综合国力，改善和提高人民生活水平做出了重要贡献。

但是，近些年来随着我国旅游消费迅速增长，一些风景名胜区追求眼前经济利益，忽视风景名胜资源保护，超强度开发，造成自然生态和景观资源的严重破坏；擅自在风景名胜区内批地建房进行酒店宾馆建设的问题屡有发生；在风景名胜区内开山取石、毁林垦荒和滥伐树木、污染环境等现象也仍未停止。为了加强对风景名胜区的管理，更好地保护、利用和开发风景名胜区资源，国务院在1985年发布了《风景名胜区管理暂行条例》基础上，根据近20年实施该条例所积累的经验，针对新时期新阶段出现的新情况、新问题，重新制定了《风景名胜区条例》，于2006年9月19日公布，自2006年12月1日起施行。

一、风景名胜区的保护和利用

1. 风景名胜与风景名胜区

(1) 风景名胜的内涵。风景名胜的称谓早已有之。古往今来人们总是把有文物古迹或者优美风景的名山大川称为风景胜地。这些风景名胜是大自然的奇妙造化和人类巧夺天工的创造，自然景观别具风采，人文景观特立独行，常常摄人心魄，令人流连忘返。因此风景名胜也总是和观赏游览紧密联系在一起，以景物环境作为历史文化的载体。我国的风景名胜不计其数，广布各地，却不是所有的风景名胜均可以设立为风景名胜区。

(2) 风景名胜区法定概念。风景名胜区有别于通常所说的风景名胜或者名胜古迹。最大的区别在于它是一个严格的法定概念。《风景名胜区条例》所谓风景名胜区，是指经过特别法定程序，由国家和地方政府批准设立的“具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。”这一特殊区域属于我国风景名胜的佼佼者，代表着国家的经典风景名胜。但是风景名胜区并非远离尘世、与世隔绝的净土仙境，而是与地方经济社会发展有着极为密切联系。许多风景名胜区地处城市、镇和村庄的规划区内，甚至位于城市的中心城区，成为当地居民生产生活的环境和载体，为当地居民提供了生产生活资料，是人们获得物质利益和精神享受的源泉。即使位于规划区以外的风景名胜区，也仍然是接纳人们观赏、游览、考察、研究的资源环境所在。人的行为和活动是风景名胜资源保护的主体。

2. 风景名胜区功能及资源保护

(1) 风景名胜区主要功能。风景名胜区的主要功能在于保护生态、生物多样性与自然环境、文化遗产；发展休闲观光旅游和文化旅游；开展科研和文化教育活动；促进风景名胜所在地经济社会发展。

风景名胜区资源本身是一个自然天成和人工创造相互交融的生态系统。在风景名胜区天然集中分布着各类野生动植物物种和微生物。它们所包含的基因以及由这些生物与自然环境、文化遗产相互作用，构成了多样化的生态系统，呈现出生物的多样性。其价值在于形成有机的生态复合体与互为依存的生物链，维持着生态平衡。离开了这个重要前提和条件，或者由于各种原因导致了生物多样性的重大损失，必然会使风景名胜区资源不可逆转地遭到破坏。因而保护生态、生物多样性与自然环境、文化遗产，维持大自然生态平衡，是国家设立风景名胜区，建立风景名胜区制度的第一要务。同时风景名胜区作为人们赖以生存生活的环境和载体，不仅提供生产资料和生活资料，是人们获得物质利益和精神享受的重要来源，而且还是开展观光旅游、科研和文化教育的活动基地。合理利用风景名胜资源，促进人与自然和谐，对于经济社会可持续发展，具有不可替代的现实意义和深远意义。由此可见，风景名胜区的设立，主要功能包括有效保护和利用风景名胜资源，体现出双重性的特征。

(2) 风景名胜区保护意义。风景名胜区作为国家重要的自然文化遗产和生物保护基地，在改善生态、保护资源、丰富群众文化生活等社会服务方面发挥着重要作用。我国经济快速增长，人民物质生活水平大大提高，旅游度假成了人们必不可少的生活内容和生活情趣。尤其国家施行带薪休假制度后，风景名胜区已经成为最受旅游者青睐的旅游地之一。风景名胜区特有的属性使其在国民经济和社会发展中具有重要作用。保护风景名胜区不仅关系到我国生态环境和资源的永续利用，也关系到广大人民群众的切身利益和国民经济可持续发展的全局，同时还关系到我国在国际社会中的地位和影响。

风景名胜区，特别是国家级风景名胜区，作为旅游业发展的主要载体，为带动地方经济和社会的快速发展，增强综合国力，改善人民生活水平，做出了重要的贡献，但是风景名胜区管理工作也存在着突出问题。由于保护风景名胜资源的社会意识还比较薄弱，管理体制和管理机构不健全，没有编制风景名胜区保护规划，或者风景名胜区规划管理工作不到位，导致规划滞后、盲目建设、管理不力，因此难以适应旅游发展的需要，也存在着一些十分突出的问题。主要是在短期经济利益和急功近利思想驱动下，随意在风景名胜区内上项目、搞建设，设立各类开发区、度假区，搞什么标志性建筑。有些风景名胜区把风景名胜资源当作廉价的运营资本，进行毫无节制的杀鸡取卵、竭泽而渔式过度开发，大量引进商业经营，出现了严重的商业化问题。有的风景名胜区甚至以各种名义和方式出让或变相出让风景名胜资源及其景区土地。如果不引起足够的重视，加强规划管理，我国珍贵的风景资源将在方兴未艾的旅游开发热潮中遭到大量毁坏。由此可见，我国加强风景名胜区保护已经迫在眉睫。

(3) 风景名胜区立法进程。风景名胜资源不是取之不竭、用之不尽的源泉，一旦遭到毁坏，损失无法挽回。严重破坏风景名胜资源还会导致生态系统失衡，威胁到人们的生存环境和生命安全。切实保护好这些资源，已经成为当今国际社会面临的一个共同问题。我国是风景名胜资源和生物多样性特别丰富的国家之一，也是世界上人口最多而人均资源占有量低的国家。据统计，我国的生物多样性居于世界第八位，在北半球名列第一。与此同时，我国又是风景名胜资源和生物多样性受到最严重威胁的国家之一，能否有效地保护风景名胜资源，关系到我国的生存与发展。长期以来党和国家对风景名胜资源保护十分重视。自1982年设立了第一批44处国家重点风景名胜区，1985年6月国务院发布实施了

《风景名胜区管理暂行条例》，对加强风景名胜区保护，合理利用风景名胜资源，发挥了积极的作用。

随着我国社会主义现代化建设和风景名胜区事业的进一步发展，《风景名胜区管理暂行条例》已经不再适应风景名胜区管理工作的需要。为了解决实践中不断出现的新情况、新问题，国务院相继制定了一系列关于风景名胜区的规范性文件，国务院建设主管部门也制定了规范风景名胜区管理的部门规章和文件。但是，由于《风景名胜区管理暂行条例》没有突出风景名胜规划的主导地位和作用，对风景名胜区规划编制和审批制度的规定不完善，在实践中出现了风景名胜区规划编制滞后、规划编制不科学、不符合风景名胜区保护与发展的需要等问题。加之《风景名胜区管理暂行条例》对风景名胜资源保护、利用和管理措施缺乏有效的手段，以及《风景名胜区管理暂行条例》规定的风景名胜区管理体制不顺，对风景名胜区监督管理部门和风景名胜区管理机构的设置不规范，客观上导致了风景名胜区管理混乱、执法力度不强的情况，以致风景名胜区管理中发生了大量违反规划进行建设开发，破坏风景名胜资源的问题，并造成了严重后果。为了加大风景名胜区保护力度，加强风景名胜区管理的法制建设和制度建设，全面推进风景名胜区依法管理工作，把风景名胜区内的各项事业纳入法制化管理轨道，国务院重新制定了行政法规，于2006年9月19日发布了《风景名胜区条例》。

二、风景名胜区资源的监督管理

1. 风景名胜区管理基本原则

风景名胜区是宝贵的自然和文化遗产资源。管理工作旨在加强对风景名胜资源的有效保护和利用，必须正确处理风景名胜资源保护与利用的关系。为此《风景名胜区条例》明确规定了“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的基本原则，要求在风景名胜区管理工作中，始终把保护资源摆到第一位，坚持保护资源优先、开发服从保护，在经济快速增长和旅游开发方兴未艾的形势下，必须坚决遏制只顾眼前和局部利益、忽视长远和全局利益的错误倾向，防止风景名胜区开发利用过程中急功近利、过度开发的错误行为，认真解决风景名胜区过度城市化、人工化、商业化的严重问题，统筹兼顾资源保护和开发利用的关系。科学规划、统一管理、严格保护、永续利用是风景名胜区管理的基本原则，也是立法精神所在。这四个重要环节构成了一个有机整体，相辅相成，缺一不可。

(1) 科学规划是风景名胜区管理的基本依据。风景名胜区规划是指导和驾驭整个风景名胜区保护、建设、管理的基本依据。《风景名胜区条例》对编制风景名胜区规划的原则、内容、组织编制的责任主体，以及规划的审批、公布和修改均作出了明确的规定，充分体现了科学规划的严肃性。风景名胜区规划建立在对风景名胜资源进行认真发掘、研究分析和评价的基础上，通过对各种规划要素的系统分析，提出生态资源保护措施、重大建设项目布局、开发利用强度；合理确定风景名胜区的功能结构，安排风景名胜区的空间布局；分别划定在风景名胜区内禁止开发和限制开发的范围；规划风景名胜区的游客容量，并对有关专项内容进行统筹安排。风景名胜区规划贯穿了科学发展的精神，反映了人与自然和谐相处、区域协调发展和经济社会全面进步的要求。它坚持“保护优先、开发服从保护的原则”，突出了风景名胜资源的自然特性、文化内涵和地方特色，因此也是做好风景名胜区工作的前提。科学编制、严格执行规划的目的十分明确，就是为了使得风景名胜

区保护、建设、管理等项工作有章可循。经依法批准的风景名胜区规划具有法律效力。风景名胜区管理工作应当按照《风景名胜区条例》的规定，确定规划的主导地位，强化规划的法律效力和权威性，切实加强风景名胜区规划管理，严格规范各项建设行为和相关活动。对于没有编制风景名胜区规划，规划未按法定程序报审批机关批准，擅自修改规划，或者未按《风景名胜区条例》规定越权审批、未批先建的开发建设工程，必须依法制止和处罚，追究主管责任人和其他责任人的法律责任。

(2) 统一管理是风景名胜区管理的可靠保障。统一管理是指统一监督管理部门，建立统一的监督管理制度，明确主管部门和其他部门的责任分工，各司其职，各负其责，有效配合，通力协作。实行统一管理的原则，是风景名胜区监督管理的保障。有了一个科学的规划，还必须通过规划实施过程的政府监督管理才能实现。《风景名胜区条例》公布以前，我国风景名胜区管理方式很不统一，有的虽然名义上成立了管理委员会，但在实际上却徒有虚名，没有实质性管理。也有的则以招商引资的名义，和企业签订协议，将大片景区土地和森林任由其开发经营，致使政府的监控和管理完全失去作用。还有的风景名胜区因跨地域设立，长期处于“三不管”的状态。凡此种种，加之不同的管理机构出自部门利益各自号令，互相干扰，矛盾频生，给风景名胜资源的保护、利用和管理带来了巨大损失。实践表明，只有实行统一管理，才能为风景名胜区管理提供可靠保障，才可以避免由于多头管理、政出多门、互相推诿扯皮造成政府监管失控和管理缺位。因此，《风景名胜区条例》规定，风景名胜区管理机构是风景名胜区内各类活动的管理主体，应当建立健全风景名胜资源保护的各项管理制度，统一行使风景名胜区管理职权，不得将规划、管理和监督等行政管理职能委托给企业或者个人行使。

(3) 严格保护是风景名胜区管理的强制要求。《风景名胜区条例》把严格保护纳入风景名胜区管理的基本原则，是以行政法规对于风景名胜区内各项建设行为和相关活动进行规范的强制性要求。风景名胜区管理机构必须照此原则行使管理职能，对风景名胜区内的景观和自然环境实行严格保护，不得破坏或者随意改变。风景名胜资源属于公共资源。风景名胜资源的保护与公共利益的保护紧密相关。一方面风景名胜区内存在多种所有权形式和多元化的权利人，《风景名胜区条例》维护所有权人、使用权人的合法权益；另一方面风景名胜区资源独特的观赏、文化或者科学价值又使其具有公共属性。同时，风景名胜作为一种资源，开发利用的承载力有限，超出其承受范围进行开发，就会造成风景名胜资源的破坏。因此《风景名胜区条例》对于在风景名胜区内的各项建设行为和相关活动进行了严格限制。既明确了风景名胜区内的居民和游览者保护风景名胜资源的义务，也对当地居民和游览者规定了在风景名胜区内严格禁止的活动和行为，以及必须实施严格控制的活动和行为，并且还规定了违反《风景名胜区条例》规定应当承担的法律责任。从而使风景名胜区管理在各个环节都体现了严格依法行政，严格保护监管的精神。

(4) 永续利用是风景名胜区管理的根本目的。风景名胜区的一项主要功能在于根据其特点，通过对风景名胜资源的开发利用，在风景名胜区内发展旅游经济，开展游览观光和文化娱乐活动，满足人民群众的精神和文化需求，促进地方经济发展，提高公众的资源意识和环保意识。

但是必须清醒地看到，在经济快速增长和旅游开发方兴未艾的社会背景下，风景名胜资源显得异常脆弱，极容易遭到破坏。因此风景名胜区管理工作必须从人民群众的根本利

益出发，把经济发展利益和生态环境效益相结合，统筹人与自然的和谐发展，妥善处理好风景名胜资源开发利用和风景名胜区生态环境之间的关系，实现可持续发展。国家对风景名胜区管理之所以实行“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的原则，根本目的是为实现风景名胜资源的永续利用，是为加大风景名胜区的保护力度，有效保护和合理利用风景名胜资源，全面促进风景名胜区事业持续健康发展。在四个重要环节中，“科学规划”是实现“永续利用”的途径与措施；统一管理是实现“永续利用”的手段和保证；“严格保护”是实现“永续利用”的基础和前提；“永续利用”是规划管理的终极目的与核心。在风景名胜区管理中，只有坚持科学规划；统一管理，严格保护，综合运用控制与疏导相结合的管理手段，刚柔并济，相辅相成，才能使风景名胜资源的保护和利用并举双赢，达到有效保护、永续利用风景名胜资源的目的。

2. 风景名胜区的设立与分级

风景名胜区是由国家认证登录，并受国家法律保护的特殊风景名胜资源区域。如同国际社会保护世界遗产资源那样，必须取得相应法定资格，才能享有法律地位。《风景名胜区条例》规定风景名胜区的设立，也是国家认证登录制度的一种，旨在保护、利用和管理不可再生的风景名胜资源，是在风景名胜区内开展各项工作的前提和基础。为了便于对风景名胜区进行监督管理，《风景名胜区条例》还规定在设立风景名胜区的同时，根据申报风景名胜区的风景名胜资源所具有的保护价值和代表性，进行等级划分，按照不同的保护等级，确定不同管理机构，明确相应的管理职责与要求。

(1) 风景名胜区设立原则。《风景名胜区条例》对风景名胜区的设立作出了具体规定。包括明确了设立风景名胜区的目的和原则，规定了设立标准和设立程序，以及申报设立风景名胜区的必备材料、设立主体。并划定风景名胜区的管理范围，在管理范围以内适用《风景名胜区条例》。

严格保护和合理利用风景名胜资源是我国设立风景名胜区的出发点和落脚点，贯穿在风景名胜区发展的始终，是我国风景名胜区工作的根本任务。为此《风景名胜区条例》第七条第一款明确规定：“设立风景名胜区，应当有利于保护和合理利用风景名胜资源。”同时鉴于风景名胜区和自然保护区既有密切联系，又在设立目的、性质、功能、服务对象、管理方式和保护管理的法规依据等方面有着很大差异，因此为了避免重合或者交叉，给实际保护、利用和管理工作造成冲突，《风景名胜区条例》第七条第二款还作出了以下规定：“即新设立的风景名胜区与自然保护区不得重合或者交叉；已设立的风景名胜区与自然保护区重合或者交叉的，风景名胜区规划与自然保护区规划应当相协调”。

(2) 风景名胜区分级标准。风景名胜区以自然景观为主，得益于大自然禀赋，具有地域性、多样性的鲜明特征。加之融入了深厚的历史文化，创造了品位价值很高的人文景观，或者在某一地域，或者在全国，乃至在世界范围内产生重要影响，斐名遐迩。为了适应风景名胜区的管理和发展需要，按照《风景名胜区条例》规定，根据风景名胜区资源不同价值和代表性，将设立的风景名胜区划分为国家级风景名胜区和省级风景名胜区。《风景名胜区条例》第八条第二款还规定了划分等级的标准。

1) 自然景观和人文景观能够反映重要自然变化过程和重大历史文化发展过程，基本处于自然状态或者保持历史原貌，具有国家代表性的，可以由省、自治区、直辖市人民政府提出申请，国务院建设主管部门会同国务院环境保护主管部门、林业主管部门、文物主

管部门等有关部门组织论证，提出审查意见，报国务院批准公布，设立为国家级风景名胜区。

2) 具有区域代表性的，可以由县级人民政府提出申请，省、自治区人民政府建设主管部门或者直辖市人民政府风景名胜区主管部门，会同其他有关部门组织论证，提出审查意见，报省、自治区、直辖市人民政府批准公布，设立为省级风景名胜区。

(3) 风景名胜区的范围划定。为了对拟设立风景名胜区的可行性和必要性进行充分研究和论证，并为风景名胜区设立后的依法管理、资源保护、规划建设合理利用工作奠定良好基础，《风景名胜区条例》对申请设立风景名胜区需要提交的材料内容作了五项规定：

第一，风景名胜资源的基本情况；

第二，拟设立风景名胜区的范围以及核心景区的范围；

第三，拟设立风景名胜区的性质和保护目标；

第四，拟设立风景名胜区的游览条件；

第五，与拟设立风景名胜区的土地、森林等自然资源和房屋等财产所有权人、使用权人协商的内容和结果。

其中，科学合理划定设立风景名胜区的范围以及核心景区的范围，并在上报材料中附具相关范围界限图件是一项至关重要的内容。它决定了《风景名胜区条例》适用的范围，直接关系到编制规划和实施规划的工作，既不宜过大，也不宜过小。划定风景名胜区的范围应当符合以下原则：即自然与人文景观及其生态环境的完整性；历史文化与社会的连续性；地域单元和生态系统的相对独立性和完整性；保护、利用、管理的必要性和可行性以及兼顾与行政区划的协调一致性。

核心景区是指风景名胜区范围内自然景观、人文景观最集中、最具观赏价值、最需要严格保护的区域，是衡量一个风景名胜区自然景观、历史文化、生态环境品质和价值高低的重要条件，也是实现可持续利用的基础，是特别需要加强保护的区域。

(4) 风景名胜区与世界遗产。风景名胜区与世界遗产之间有着紧密的内在联系。世界遗产包括世界自然遗产和世界文化与自然双重遗产。根据《世界遗产公约》第二条规定，“从审美或科学角度看，具有突出的普遍价值，由物质和生物结构或这类结构群组成的自然面貌”，并符合下列其中一项标准的，经联合国教科文组织世界遗产大会审议通过，可以列为世界自然遗产：

1) 从科学或保护角度看，具有突出的普遍价值的地质和自然地理结构，以及明确划为受威胁的动物和植物生境区；

2) 从科学、保护或自然美角度看，具有突出的普遍价值的天然名胜或明确划分的自然区域。

其中符合《世界遗产公约》第二条关于“自然遗产”标准的，均为联合国教科文组织各缔约国精心筛选申报的项目。目前我国的泰山、黄山、峨眉山—乐山大佛和武夷山4处已被列为世界文化与自然双重遗产。另外，还有湖南武陵源、四川九寨沟、黄龙、云南三江并流、四川大熊猫栖息地、南方喀斯特地貌、江西三清山、中国丹霞地貌等8处已被列为世界自然遗产。我国这些世界遗产项目均来自国家级风景名胜区，堪称国之精粹。

第四节 风景名胜区规划管理

一、风景名胜区规划管理概述

风景名胜区规划管理是风景名胜区保护、利用和监督管理的主要手段和途径，包括对规划编制和规划实施的监督管理，以及依法对违法行为和违法活动的查处，并追究行政责任、民事责任、刑事责任。规划管理的基本依据是风景名胜区总体规划与详细规划，也是做好风景名胜资源保护、利用和管理的重要基础。

1. 规划管理的目的和任务

(1) 风景名胜区规划管理的目的。对风景名胜区依法实施规划管理，是加强风景名胜区保护的根本，目的在于有效保护生态、生物多样性和自然环境，永续利用风景名胜资源，服务当代，造福人类。这也是风景名胜区保护工作的出发点和归宿点，集中体现了各项保护工作和保护措施的绩效。

(2) 风景名胜区规划管理的任务。风景名胜区规划管理的任务是根据可持续发展的原则，正确处理资源保护与开发利用的关系，采取行之有效的规划措施，对风景名胜区内各类建设活动依法实施规划管理，严格保护和合理利用风景名胜资源，促进我国经济社会又好又快地健康发展。

鉴于我国风景名胜区现阶段存在的突出问题，规划管理的当务之急是加快编制风景名胜区规划，加强规划实施管理，严格控制各类建设活动，严禁违法建设，坚决遏制急功近利式过度开发和商业化，避免造成风景名胜资源的旅游性破坏。

2. 规划管理的依据及体制

(1) 风景名胜区规划管理的依据。在规划管理中主要依据的行政法规是《风景名胜区条例》。依据的相关法律法规包括《城乡规划法》、《文物保护法》、《环境保护法》、《土地管理法》、《水法》、《水污染防治法》、《森林法》、《海洋环境保护法》、《村庄和集镇规划建设管理条例》、《自然保护区条例》、《宗教事务条例》、《文物保护法实施条例》等。依据的政策性文件和技术规范有《国务院办公厅关于加强风景名胜区保护管理工作的通知》、《国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的通知》、建设部印发的《关于加强风景名胜区规划管理工作的通知》、《建设部关于立即制止在风景名胜区开山采石加强风景名胜区保护的通知》、《关于严格限制在风景名胜区内进行影视拍摄等活动的通知》、国家文物局《关于加强和改进世界遗产保护管理工作的意见》，以及《风景名胜区规划编制审批管理办法》、《风景名胜区规划规范》等。

(2) 风景名胜区规划管理的体制。风景名胜区管理集中体现在对风景资源的管理。资源的多样性决定了行政管理具有多元执法主体的特征，除了规划管理以外，还有其他方面的管理工作和管理职责。因此，我国对风景名胜区实行的是属地管理，由县级以上地方人民政府设立风景名胜区管理机构，负责风景名胜区的保护、利用和统一管理工作。国务院和省级人民政府相关职能部门按照规定的职责分工，负责业务指导和监督检查。

其中国务院建设主管部门负责全国风景名胜区规划管理方面的监督管理工作。国务院其他有关部门按照国务院规定的职责分工，负责风景名胜区的有关监督管理工作。省、自

治区人民政府建设主管部门和直辖市人民政府风景名胜区主管部门，负责本行政区域内风景名胜区规划管理方面的监督管理工作。省、自治区、直辖市人民政府其他有关部门按照规定的职责分工，负责风景名胜区的有关监督管理工作。

在风景名胜区管理体制中，同为省级政府，但是《风景名胜区条例》授权的责任主体具有明显区别。省、自治区人民政府的责任主体是建设主管部门，而直辖市人民政府的责任主体是风景名胜区主管部门。

二、风景名胜区规划编制管理

《风景名胜区条例》明确了风景名胜区规划阶段；规定了风景名胜区总体规划和详细规划的编制原则、要求、内容和期限；规定了风景名胜区规划的组织编制主体、编制单位、报批主体，确立了风景名胜区规划工作制度；明确了风景名胜区规划修编与修改的要求。

1. 规划阶段及编制要求

风景名胜区规划分为总体规划和详细规划两个阶段。根据《风景名胜区条例》第十四条规定，风景名胜区应当自设立之日起2年内编制完成总体规划。总体规划的规划期一般为20年。

对于组织编制主体，《风景名胜区条例》第十六条规定两个不同规划阶段作出规定：“国家级风景名胜区规划由省、自治区人民政府建设主管部门或者直辖市人民政府风景名胜区主管部门组织编制。省级风景名胜区规划由县级人民政府组织编制。”

对于规划编制单位，《风景名胜区条例》第十七条规定：“编制风景名胜区规划，应当采用招标等竞争的方式选择具有相应资质等级的单位承担。”

对于规划审批主体，《风景名胜区条例》第十九条、第二十条按照风景名胜区分级，分别对审批风景名胜区总体规划和详细规划的主体作了明确规定：“国家级风景名胜区的总体规划，由省、自治区、直辖市人民政府审查后，报国务院审批。国家级风景名胜区的详细规划，由省、自治区人民政府建设主管部门或者直辖市人民政府风景名胜区主管部门报国务院建设主管部门审批。”“省级风景名胜区的总体规划，由省、自治区、直辖市人民政府审批，报国务院建设主管部门备案。省级风景名胜区的详细规划，由省、自治区人民政府建设主管部门或者直辖市人民政府风景名胜区主管部门审批。”

2. 规划的原则和内容

《风景名胜区条例》规定“风景名胜区总体规划的编制应当体现人与自然和谐相处、区域协调发展和经济社会全面进步的要求，坚持保护优先、开发服从保护的原则，突出风景名胜资源的自然特性、文化内涵和地方特色。”编制风景名胜区总体规划，必须树立和落实科学发展观，符合我国基本国情和国家有关方针政策的要求，促进风景名胜区功能和作用的全面发挥。鉴于风景名胜区是人与自然协调发展的典型地域单元，有别于城市和乡村的人类生活游憩空间，一旦破坏，难以恢复甚至无法恢复。因此风景名胜区总体规划应当突出保护优先的指导思想，使一切开发建设服从风景名胜资源保护，防止和杜绝掠夺性开发和“杀鸡取卵”。并且编制风景名胜区总体规划一定要坚持因地制宜，根据其自身特有的自然特性、文化内涵和地方特色，合理定性定位，找准本地主要优势和发展动力，确定合理利用的方案。

《风景名胜区条例》第十三条还具体规定了风景名胜区总体规划的内容，包括：风景资源评价；生态资源保护措施、重大建设项目布局、开发利用强度；风景名胜区的功能结构和空间布局；禁止开发和限制开发的范围；风景名胜区的游客容量；有关专项规划。从这些内容可以清楚地看出，编制总体规划的重点在于体现保护优先、开发服从保护的原则。

风景名胜区详细规划，是对风景名胜区总体规划的深化和延伸，因此《风景名胜区条例》明确规定风景名胜区详细规划应当符合风景名胜区总体规划的原则。在具体内容上，应当根据核心景区和其他景区的不同要求编制，确定基础设施、旅游设施、文化设施等建设项目的选址、布局与规模，并明确建设用地范围和规划设计条件。

3. 修改规划的要求

《风景名胜区条例》第二十三条规定，风景名胜区总体规划的规划期届满前2年，规划的组织编制机关应当组织专家对规划进行评估，作出是否重新编制规划的决定。在新规划批准前，原规划继续有效。

经批准的风景名胜区规划不得擅自修改。确需对风景名胜区总体规划中的风景名胜区范围、性质、保护目标、生态资源保护措施、重大建设项目布局、开发利用强度以及风景名胜区的功能结构、空间布局、游客容量进行修改的，应当报原审批机关批准；对其他内容进行修改的，应当报原审批机关备案。

风景名胜区详细规划确需修改的，应当报原审批机关批准。

三、风景名胜区规划实施管理

风景名胜区规划实施管理，是指依照《风景名胜区条例》规定的法定程序编制，并经审批机构批准的风景名胜区总体规划和详细规划，采取法律、行政和经济手段进行的管理活动。主要针对在风景名胜区范围、核心景区范围内进行的各项建设行为和相关活动，实施包括规划禁止、规划控制在内的规划措施以及规划督察，从而规范风景名胜区事业健康有序地发展，保护风景名胜资源，促进人与自然和谐相处，确保风景名胜资源永续利用。

1. 风景名胜区规划措施

(1) 严格禁止的行为

《风景名胜区条例》第二十一条规定，风景名胜区规划未经批准的，不得在风景名胜区内进行各类建设活动。

《风景名胜区条例》第二十六条规定了四类活动属于禁止范围：一是开山、采石、开矿、开荒、修坟立碑等破坏景观、植被和地形地貌的活动；二是修建储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的设施；三是在景物或者设施上刻画、涂污；四是乱扔垃圾。

《风景名胜区条例》第二十七条规定，禁止违反风景名胜区规划，在风景名胜区内设立各类开发区和在核心景区内建设宾馆、招待所、培训中心、疗养院以及与风景名胜资源保护无关的其他建筑物；已经建设的，应当按照风景名胜区规划，逐步迁出。

《风景名胜区条例》第三十九条规定，风景名胜区管理机构不得从事以营利为目的的经营活动，不得将规划、管理和监督等行政管理职能委托给企业或者个人行使。

(2) 严格控制的行为

《风景名胜区条例》第二十八条规定，在风景名胜区内从事上述禁止范围以外的建设活动，应当经风景名胜区管理机构审核后，依照法律、法规的规定办理审批手续。《风景名胜区条例》还在第二十八条对在国家级风景名胜区内修建缆车、索道等重大建设工程的审批权限集中在中央政府部门，特别规定其项目的选址方案应当报国务院建设主管部门核准。

《风景名胜区条例》第二十九条规定，在风景名胜区内进行下列活动，应当经风景名胜区管理机构审核后，依照有关法律、法规的规定报有关主管部门批准：这些活动包括设置、张贴商业广告；举办大型游乐等活动；改变水资源、水环境自然状态的活动；其他影响生态和景观的活动。

《风景名胜区条例》第三十条规定，风景名胜区内的建设项目应当符合风景名胜区规划，并与景观相协调，不得破坏景观、污染环境、妨碍游览。在风景名胜区内进行建设活动的，建设单位、施工单位应当制定污染防治和水土保持方案，并采取有效措施，保护好周围景物、水体、林草植被、野生动物资源和地形地貌。

2. 风景名胜区规划监督

(1) 风景名胜区监督检查。风景名胜区监督检查是风景名胜区规划督察的重要方面，是风景名胜区管理机构对行政相对人，以及风景名胜区管理机构上级机关对该机构及其工作人员是否遵守《风景名胜区条例》和相关法律法规的规定，所依法实施的强制性监督监察。其特征表现为一种具体行政行为；实施这种行为要以行政机关的名义；规划监督检查必须依法进行。

为了加强对风景名胜区的保护监管，《风景名胜区条例》第三十一条还规定：“国家建立风景名胜区管理信息系统，对风景名胜区规划实施和资源保护情况进行动态监测。”“国家级风景名胜区所在地的风景名胜区管理机构应当每年向国务院建设主管部门报送风景名胜区规划实施和土地、森林等自然资源保护的情况；国务院建设主管部门应当将土地、森林等自然资源保护的情况，及时抄送国务院有关部门。”

第三十五条规定：“国务院建设主管部门应当对国家级风景名胜区的规划实施情况、资源保护状况进行监督检查和评估。对发现的问题，应当及时纠正、处理。”

(2) 风景名胜区法律责任。在风景名胜区规划督察中，对违反《风景名胜区条例》有关规定，应当承担法律责任的违法案件，必须根据违法者的违法事实、违法性质、违法情节及违法后果，依法追究行政责任、民事责任或者刑事责任。对行政主体追究行政责任，应当给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等相应的行政处分；对行政相对人追究行政责任，应当给予行政处罚，包括警告、罚款、没收违法所得、责令停止违法建设、暂扣或者吊销许可证、执照及有关证照，以及行政拘留和法律、行政法规规定的其他行政处罚。承担法律责任的特点：一是行政责任与民事责任并存，即构成行政违法和民事违法的，不仅要承担行政责任，而且同时还要承担经济赔偿责任。二是“一事不再罚”，即对于违反《风景名胜区条例》第四十条第一款、第四十一条、第四十三条、第四十四条、第四十五条、第四十六条规定的行为，有关部门依照有关法律、行政法规规定已经予以处罚的，风景名胜区管理机构不再处罚。

根据上述原则，《风景名胜区条例》规定了不同违法行为应当承担相应的法律责任：

第一，违反《风景名胜区条例》第四十条规定，在风景名胜区内有下列行为之一的，由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、恢复原状或者限期拆除，没收违法所得，并处罚款。这些行为包括三项：开山、采石、开矿等破坏景观、植被、地形地貌活动的；修建储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的设施的；在核心景区内建设宾馆、招待所、培训中心、疗养院以及与风景名胜资源保护无关的其他建筑物的。

县级以上地方人民政府及其有关主管部门批准实施上列规定行为的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职的处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二，违反《风景名胜区条例》第四十一条规定，在风景名胜区内从事禁止范围以外的建设活动，未经风景名胜区管理机构审核的，由风景名胜区管理机构责令停止建设、限期拆除，对个人处2万元以上5万元以下的罚款，对单位处20万元以上50万元以下的罚款。

第三，违反《风景名胜区条例》第四十二条规定，在国家级风景名胜区内修建缆车、索道等重大建设工程，项目的选址方案未经报国务院建设主管部门核准，县级以上地方人民政府有关主管部门核发选址意见书的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四，违反《风景名胜区条例》四十三条规定，个人在风景名胜区内进行开荒、修坟立碑等破坏景观、植被、地形地貌活动的，由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施，没收非法所得，并处1000元以上1万元以下的罚款。

第五，违反《风景名胜区条例》第四十四条规定，在景物、设施上刻画、涂污或者在风景名胜区内乱扔垃圾的，由风景名胜区管理机构责令限期恢复原状或者采取其他补救措施，处50元的罚款；刻画、涂污或者以其他方式故意损坏国家保护的文物、名胜古迹的，按照治安管理处罚法的有关规定予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六，违反《风景名胜区条例》第四十五条规定，未经风景名胜区管理机构审核，在风景名胜区内进行下列活动的，由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、恢复原状或者限期拆除，没收违法所得，并处5万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，并处10万元以上20万元以下的罚款。这些活动包括：设置、张贴商业广告；举办大型游乐等活动；改变水资源、水环境自然状态的活动；其他影响生态和景观的活动。

第七，违反《风景名胜区条例》四十六条规定，施工单位在施工过程中，对周围景物、水体、林草植被、野生动物资源和地形地貌造成破坏的，由风景名胜区管理机构责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施，并处2万元以上10万元以下的罚款；逾期未恢复原状或者采取有效措施的，由风景名胜区管理机构责令停止施工。

第八，违反《风景名胜区条例》四十七条规定，国务院建设主管部门、县级以上地方人民政府及其有关主管部门有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。这些行为包括六项：①违反风景名胜区规划在风景名胜区内设立各类开发区的；②风景名胜区自设立之日起未在2年内编制完成风景名胜区总体规划的；③选择不具有相应资质等级的单位编制风景名胜区规划的；④风景名胜区规划批准前批准在风景名胜区内进行建设活动的；⑤擅自修改风景名胜区规

划的；⑥不依法履行监督管理职责的其他行为。

第九，违反《风景名胜区条例》四十八条规定，风景名胜区管理机构有下列行为之一的，由设立该风景名胜区管理机构的县级以上地方人民政府责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级或者撤职的处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。这些行为包括七项：①超过允许容量接纳游客或者在没有安全保障的区域开展游览活动的；②未设置风景名胜区标志和路标、安全警示等标牌的；③从事以营利为目的的经营活动的；④将规划、管理和监督等行政职能委托给企业或者个人行使的；⑤允许风景名胜区管理机构的工作人员在风景名胜区内的企业兼职的；⑥审核同意在风景名胜区内进行不符合风景名胜区规划的建设活动的；⑦发现违法行为不予查处的。

第十，依照《风景名胜区条例》的规定，责令限期拆除在风景名胜区内违法建设的建筑物、构筑物或者其他设施的，有关单位或者个人必须立即停止建设活动，自行拆除；对继续进行建设的，作出责令限期拆除决定的机关有权制止。有关单位或者个人对责令限期拆除决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起15日内，向人民法院起诉；期满不起诉又不自行拆除的，由作出责令限期拆除决定的机关依法申请人民法院强制执行，费用由违法者承担。

第十二章 城乡规划的监督检查

第一节 城乡规划的法制监督

一、权力机关对城乡规划工作的监督

人民代表大会及其常务委员会对“一府两院”工作实施监督，是《宪法》和法律赋予国家权力机关的重要职责。县级以上各级人民代表大会常务委员会行使的主要职权之一是对本级人民政府的工作进行监督。

《城乡规划法》第二十八条规定，有计划、分步骤地组织实施城乡规划是地方各级人民政府的职责，是地方各级人民政府工作的重要内容之一。因此，对城乡规划的实施情况进行监督，也自然地成为各级人民代表大会履行监督职能的重要内容。地方人民政府应当向本级人民代表大会常务委员会或者乡、镇人民代表大会报告城乡规划的实施情况，接受人民代表大会及其常务委员会的监督和检查。

此外，按照《宪法》规定，地方各级人民政府还应当接受本级人民代表大会常务委员会或者乡、镇人民代表大会依法对城乡规划实施情况进行的其他方式的行政法制监督。如，接受本级人民代表大会常务委员会和本级人民代表大会的代表对城乡规划的视察；对《城乡规划法》实施情况进行执法检查；人民代表大会及其常务委员会通过受理人民群众的申诉、控告等，责成人民政府依法处理；人民代表大会及其常务委员会对特定的问题进行调查、询问、质询等。

二、城乡规划的行政自我监督

县级以上人民政府及其城乡规划主管部门对下级政府及其城乡规划主管部门执行城乡规划编制、审批、实施、修改的情况进行监督检查。即行政机关内部的层级监督。住房和城乡建设部建立和推行的城乡规划督察员制度，就是上级政府或其城乡规划主管部门履行其规划监督行政职能的行为。

城乡规划的层级监督包括：

(1) 上级政府城乡规划主管部门对下级政府城乡规划主管部门具体行政行为进行检查。如住房和城乡建设部会同所在地省级人民政府对国务院批准的城市总体规划的实施情况进行经常性的监督检查。同样，省级城乡规划主管部门也可以会同地方政府对省级政府审批的城乡规划的实施情况进行经常性的监督检查。

(2) 上级政府城乡规划主管部门对下级城乡规划主管部门的制度建设情况进行检查，

如规划行政许可程序是否合法，是否建立了规划公示制度，城乡规划是否实行集中统一管理等。

三、城乡规划的社会监督

城乡规划是重要的公共政策之一，它关乎国计民生，是社会舆论关注的焦点。因此，在城乡规划法中，明确规定了城乡规划公开制度和公众参与制度。城乡规划在制定和实施过程中，在维护公众利益的同时，也需要更多关注私人权益的保障；更加处理好公共管理和私人权利之间的关系。这就要求城乡规划在制定和实施的过程中，要有全社会的共同参与。

(1) 在规划编制过程中，要求规划组织编制机关应当先将规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见。在报送规划审批材料时，应附具意见采纳情况及理由。

(2) 在规划实施阶段，要求城乡规划主管部门应当将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布。城乡规划主管部门批准建设单位变更规划条件申请的，应当依法将变更后的规划条件公示。

(3) 在修改省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划时，组织编制机关应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。在提出评估报告时，附具征求意见的情况。

(4) 在修改控制性详细规划、修建性详细规划和建设工程设计总平面图时，规划部门应当征求规划地段内利害关系人的意见。

(5) 任何单位和个人有查询规划和举报或者控告违反城乡规划行为的权利。

(6) 在进行城乡规划实施情况的监督后，监督检查情况和处理结果应当公开，供公众查阅和监督。

这些措施保证了公众对规划的参与权和知情权，增加了公众参与规划的积极性，加强了城乡规划的社会监督和舆论监督。

第二节 城乡规划的行政监督检查

一、城乡规划行政监督检查的内涵与特征

1. 城乡规划行政监督检查的内涵

城乡规划行政监督检查，又称行政执法监督。是指城乡规划主管部门依法对建设单位或者个人是否遵守城乡规划行政法律、法规或规划行政许可的实施所作的强制性检查的具体行政行为。

2. 城乡规划行政监督检查的特征

城乡规划行政监督检查直接影响行政相对方的权利和义务。其主要特征是：

(1) 规划行政监督检查是城乡规划主管部门的具体行政行为，它是以行政机关的名义进行的；

(2) 规划行政监督检查是城乡规划主管部门的强制性行政行为，不需要征得行政相对人的同意；

(3) 规划行政监督检查必须依法进行。

二、规划行政监督检查的内容

城乡规划行政监督检查，是对建设单位或者个人的建设活动是否符合城乡规划进行监督检查；并对违反城乡规划的行为进行查处。

县级以上人民政府规划主管部门对城乡规划实施情况进行监督检查。其内容包括：

- (1) 验证有关土地使用和建设申请的申报条件是否符合法定要求，有无弄虚作假。
- (2) 复验建设用地坐标、面积等与建设用地规划许可证的规定是否相符。
- (3) 对已领取建设工程规划许可证并放线的建设工程，履行验线手续，检查其坐标、标高、平面布局等是否与建设工程规划许可证相符。
- (4) 建设工程竣工验收之前，检查、核实有关建设工程是否符合规划条件。

三、规划行政监督检查的原则

县级以上人民政府城乡规划主管部门实施行政监督检查权，其基本前提是必须遵循依法行政的原则，具体内容包括：

1. 规划监督检查内容合法

即监督检查的内容必须是城乡规划法律、法规中规定的要求当事人遵守或执行的行为。不属于应当遵守或执行城乡规划法律、法规的行为，不是城乡规划行政监督检查的内容。

2. 规划监督检查的程序合法

城乡规划监督检查人员应依照法律、法规的要求和程序进行监督检查工作。在履行监督检查职责时应当出示统一制发的规划监督检查证件；城乡规划监督检查人员提出的建议或处理意见要符合法定程序。对于违反法律规定进行监督检查的，被检查单位和个人有权拒绝接受和进行举报。

3. 规划监督检查采取的措施合法

即只能采取城乡规划法律、法规允许采取的措施。监督检查人员采取的措施超出法律、法规允许的范围，给当事人造成财产损失的，要依法赔偿；构成犯罪的，要依法追究刑事责任。

四、规划行政监督检查的实行

1. 监督检查的方法和措施

在进行监督检查时可以采取执法检查、案件调查、不定期抽查、接受群众举报等措施。

根据《城乡规划法》第五十三条的规定，城乡规划主管部门在进行规划监督检查时有权采取以下措施：要求有关单位和人员提供与监督事项有关的文件、资料，并进行复制；要求有关单位和人员就监督事项涉及的问题作出解释和说明，并根据需要进入现场进行勘测；责令有关单位和人员停止违反有关城乡规划法律、法规的行为。

2. 监督检查的人员、证件

城市规划工作具有较强的专业性和政策性；同时又涉及社会多方面的利益。因此，行政监督检查的人员必须要具备较高的政治素质和业务素质。要求规划工作人员要做到政务公开、依法行政，自觉接受群众监督。要加强对监督检查人员的培训与考核，对考核合格符合法定条件的，发给城乡规划监督检查证件，持证上岗。

城乡规划监督检查证件是县级以上人民政府城乡规划主管部门依法制发的，格式统一，是证明城乡规划监督检查人员身份和资格的证书。

3. 规划监督检查程序

城乡规划监督检查人员在履行监督检查职责时，必须出示合法证件；实施监督检查时，监督检查人员应通知被检查人在场，检查必须公开进行。从检查开始到检查结束不能超过正常工作时间；检查人员应当对检查结果承担法律责任。

第三节 城乡规划的法律责任

《城乡规划法》中规定的法律责任可以分为：有关人民政府的责任、城乡规划主管部门的责任、相关行政部门的责任、城乡规划编制单位的责任和行政相对人的责任。还规定了违反乡村建设规划的法律责任。

1. 人民政府违反《城乡规划法》的行为及承担的法律责任

(1) 依法应当编制城乡规划而未组织编制，或者未按法定程序编制、审批、修改城市规划的，由上级人民政府责令改正，通报批评；对有关人民政府负责人和其他责任人员依法给予处分。

(2) 委托不具有相应资质等级的单位编制城乡规划的，由上级人民政府责令改正，通报批评；对有关人民政府负责人和其他责任人员依法给予处分。

2. 城乡规划主管部门违反《城乡规划法》的行为及承担的法律责任

城乡规划主管部门有下列行为之一的，由本级人民政府、上级人民政府城乡规划主管部门或者监察机关依据其职权责令改正，通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

(1) 未依法组织编制城市的控制性详细规划、县人民政府所在地镇的控制性详细规划的；

(2) 超越职权或者对不符合法定条件的申请人核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的；

(3) 对符合法定条件的申请人未在法定期限内核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的；

(4) 未依法对经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公布的；

(5) 同意修改修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图前未采取听证会等形式听取利害关系人的意见的；

(6) 发现未依法取得规划许可或者违反规划许可的规定在规划区内进行建设的行为，而不予查处或者接到举报后不依法处理的。

3. 相关行政部门违反《城乡规划法》的行为及承担的法律责任

县级以上人民政府有关部门有下列行为之一的，由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正，通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

(1) 对未依法取得选址意见书的建设项目核发建设项目批准文件的；

(2) 未依法在国有土地使用权出让合同中确定规划条件或者改变国有土地使用权出让合同中依法确定的规划条件的；

(3) 对未依法取得建设用地规划许可证的建设单位划拨国有土地使用权的。

4. 城乡规划编制单位违反《城乡规划法》的行为及承担的法律责任

城乡规划编制单位有下列行为之一的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期改正，处合同约定的规划编制费1倍以上2倍以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿，由原发证机关降低资质等级或者吊销资质证书；造成损失的，依法承担赔偿责任：

(1) 超越资质等级许可的范围承揽城乡规划编制工作的。

(2) 违反国家有关标准编制城乡规划的。

未依法取得资质证书承揽城乡规划编制工作的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止违法行为，依照前款规定处以罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

以欺骗手段取得资质证书承揽城乡规划编制工作的，由原发证机关吊销资质证书，依照前款规定处以罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

城乡规划编制单位取得资质证书后，不再符合相应的资质条件的，由原发证机关责令限期改正；逾期不改正的，降低资质等级或者吊销资质证书。

5. 行政相对方违反《城乡规划法》的行为及承担的法律责任

(1) 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价5%以上10%以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价10%以下的罚款。

(2) 建设单位或者个人有下列行为之一的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期拆除，可以并处临时建设工程造价1倍以下的罚款：

未经批准进行临时建设的；

未按照批准内容进行临时建设的；

临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。

(3) 建设单位未在建设工程竣工验收后6个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料的，由所在地城市、县人民政府城乡规划主管部门责令限期补报；逾期不补报的，处1万元以上5万元以下的罚款。

6. 乡村违法建设所应承担的法律责任

在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。

7. 对违法建设的强制执行

城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。

8. 违反《城乡规划法》的规定应承担的刑事责任

违反《城乡规划法》规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

参 考 文 献

- [1] 全国人大法工委经济法室，国务院法制办农业资源环保法制司，住房和城乡建设部城乡规划司、政策法规司. 中华人民共和国城乡规划法解说. 北京：知识产权出版社，2008.
- [2] 曹洪涛，储传亨. 当代中国的城市建设. 北京：中国社会科学出版社，1990.
- [3] 罗豪才. 行政法学. 北京：北京大学出版社，1996.
- [4] 陈大文. 行政法概论. 上海：复旦大学出版社，2006.
- [5] 全国干部培训教材编审指导委员会. 公共行政概论. 北京：人民出版社，2002.
- [6] 建设部政策法规司. 建设行政许可工作手册. 北京：知识产权出版社，2004.
- [7] 中共中央宣传部理论局. 理论热点面对面（2008）. 北京：学习出版社，人民出版社，2008.
- [8] 任致远. 中国城市规划六十年. 规划师. 2009 (9).
- [9] 任致远. 21世纪城市规划管理. 南京：东南大学出版社，2000.
- [10] 任致远. 透视城市与城市规划. 北京：中国电力出版社，2005.
- [11] 耿毓修. 城市规划管理. 北京：中国建筑工业出版社，2007.
- [12] 中国城市科学研究院，中国城市规划协会，中国城市规划学会，中国城市规划设计研究院. 中国城市发展报告（2009—2010）. 北京：中国建筑工业出版社，2010.
- [13] 中华人民共和国工程建设标准体系（城乡规划、城镇建设、房屋建筑部分）. 北京：中国建筑工业出版社，2002.

后记

全国注册城市规划师执业资格考试参政用书之三《城市规划管理与法规》，是根据《城乡规划法》和《全国城市规划师执业资格考试大纲》（2008年修订版）的要求，在2008年《城市规划管理与法规》（试用版）的基础上，结合新时期的新形势、新实践、新要求，按照“依法行政”的思路，综合各方面的意见，于2010年末重新编写的。第二章、第三章、第五章、第七章、第十章由任致远编写；第一章、第八章、第九章、第十二章由刘运琦编写；第四章、第六章、第十一章由曹昌智编写。2011年3月，任致远和刘运琦进行了统稿。4月，吸取各位专家审阅意见，任致远作了修改核定。

由于专家水平和时间所限，书中难免有不当之处，敬请读者在参阅中指正，以便在今后的修编中补充完善。

在此，谨向参加编写工作的各位专家及其所在单位给予的支持与配合深表谢意。

住房和城乡建设部执业资格注册中心
全国城市规划执业制度管理委员会办公室

2011年5月