

乡村规划的若干法律问题研究城市规划师考试 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/647/2021_2022__E4_B9_A1_E6_9D_91_E8_A7_84_E5_c61_647283.htm 一、乡村规划的概念

与发展 乡村规划指国家结合经济和社会发展情况，对一定时期内乡村住宅、基础设施等各项建设在用地布局、建设要求等方面的部署、安排。乡村规划是随着城市规划而逐渐产生、发展起来的。城市规划起源于19世纪末西方国家解决城市贫困问题的过程中，为解决由于人口激增及贫困而出现的各类问题，英国自19世纪起开展了公共卫生改良运动，学者提出了“田园城市”的口号，出现了以空间规划为主的社会改革方案，但起初的改良运动还停留在学者及民间组织主张和呼吁的层面。1909年，英国制定了《住房与城市规划诸法》

（The Housing, Town Planning, etc Act），授予了地方政府编制和用于控制新住宅区发展规划的权力[1]。自此，城市规划从以往作为民间团体的倡议性活动发展成为政府的一项职权，走向了法制化的道路。1932年英国《住房与城市规划诸法》修改为《城乡规划法》，把乡村土地纳入了规划范围。1947年修改的《城乡规划法》将城乡用地作为整体，对城乡土地进行统一规划。乡村规划作为一项制度正式纳入了法律的调整范围。基于城市与乡村在空间用地布局方面的协调性和不可分割性，各国规划法一般是在不断发展与完善城市规划的基础上，将乡村规划纳入调整范围，形成覆盖城乡的规划法典，以统筹城乡发展，更好地发挥规划的作用。如德国的《建设法典》、新加坡的《规划法令》、韩国的《国土建设综合规划法》以及马来西亚的《城乡规划法》等，为统合城市土

地与乡村土地，确立了不同层级的规划，形成统一的城乡规划体系。来源：www.examda.com 我国的乡村规划建设管理工作始于改革开放初期。1982年，当时的城乡建设环境保护部下设了乡村建设管理局，负责指导和协调全国农房建设工作，省级建设行政主管部门也成立了乡村建设处[2]。但是这一阶段的乡村规划管理工作缺乏法律的规范，只停留在政策性的行政管理层面。直到1993年国务院发布《村庄和集镇规划建设管理条例》，以行政法规的形式规定了乡村规划建设问题，乡村规划制度在我国才有了法律依据，开始走上制度化、规范化。由于《村庄和集镇规划建设管理条例》是国务院发布的行政法规，与1990年实施《城市规划法》相比，前者的效力位阶低，且其对乡村规划的制定、实施、修改等方面的规定较为原则、笼统，这就造成了乡村规划和城市规划脱节、分立，乡村规划可操作性差的局面。为了加强城乡规划管理，协调城乡空间布局，改善居住环境，促进城乡经济社会全面协调可持续发展，2007年10月28日全国人民代表大会常务委员会审议通过了《中华人民共和国城乡规划法》。

二、乡村规划的法律性质

对乡村规划的法律性质进行探讨涉及到两个层面：行为意义上的乡村规划和结果意义上的乡村规划。前者指乡村规划的制定主体依据法定程序编制、确定、实施乡村规划的过程，即乡村规划行为。后者指乡村规划制定主体所编制、确定的文本形式的乡村规划，即乡村规划的内容。

（一）行为意义上乡村规划的法律性质

本文来源：百考试题网

行为意义上乡村规划的法律性质指乡村规划在法律上属于何种类型的行为。作为一种新兴的规划类别，学界少有对乡村规划行为法律性质的专门探讨，而是将乡村规划（或城市规

划)作为行政规划的一个下属概念,着重研究行政规划的法律性质。对于行政规划的法律性质,目前学界有行政立法行为说[3]、具体行政行为说[4]以及具体区分说[5]等几种观点。由于行政规划的领域非常广泛,其在制定主体、内容、程序等方面也存在着差异,学者们从不同的角度出发论述行政规划的性质,因而得出不同的结论。但是涉及到乡村规划这一具体类型,笔者认为应在学界已有研究成果的基础上,结合乡村规划的编制、确定以及实施过程对其法律性质加以考量。首先是乡村规划的编制、确定过程。我国《城乡规划法》第二十二条规定乡村规划的组织编制机关为乡镇人民政府,并由乡镇人民政府的上一级政府审批确定。可见,我国乡村规划采政府部门组织编制、审批确定的模式,是政府部门的职权之一。与此相对应的是,西方一些国家采用由代表市民利益的非政府组织确定规划的模式。如在美国,地方市镇设立的独立于行政部門的城市规划委员会享有规划的确定权[6]。我国《城乡规划法》对乡村规划编制、确定程序的规定决定了乡村规划的编制审批为政府行政行为。因为政府编制、确定规划的过程是单方行为,不针对特定的对象,其结果是乡村规划内容的确定,且规划编制、确定主体为乡镇人民政府与县级人民政府,这就排除了乡村规划属于行政立法行为与具体行政行为的可能性。因此,乡村规划的编制、确定过程属于抽象行政行为,即行政机关制定和发布普遍性行为规范的行为。此外,应强调的是,《城乡规划法》第二十二条亦规定在村庄规划报送审批前,应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意。这一规定打破了单纯由政府部门审批确定城乡规划的状况,使村庄规划的确定具有了民间性,突破了

城乡规划固化为政府行政职权而忽视公众意愿的局限。因此，村庄规划的编制、确定从作为纯粹的抽象行政行为的公权属性向私权自治属性过渡。其次是乡村规划的实施过程。《城乡规划法》第四十一条第一款规定在乡村规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的，由建设单位或个人提出申请，并由市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证。通过颁发许可证的方式赋予相对人在规划区内使用土地或进行建设的行为属于行政许可行为，即在法律一般禁止的情况下，行政主体根据行政相对人的申请，通过颁发许可证或执照等形式，依法赋予特定相对人从事某种活动或实施某种行为的权利和资格的行为。此外，乡村规划的实施还包括对违反乡村规划的，有权行政部门可以采取行政处罚及行政强制等具体行政行为。因此，乡村规划的实施过程实际上是政府行使职权从事具体行政行为的过程。

（二）结果意义上乡村规划的法律性质 乡村规划方案只有经过特定的程序，由有权主体批准以后，才能正式生效。生效的乡村规划表现形式为规划文本、图纸以及附件。规划文本是对规划的各项目标和内容提出规定性要求的文件。图纸用图像表达现状和规划设计的内容，其表达的内容及要求与规划文本一致。附件主要包括对规划文本或图纸做出具体解释的规划说明书和基础资料汇编（以下统称乡村规划文本）[7]。结果意义上乡村规划法律性质的探讨涉及到乡村规划的内容与形式两个层面，即乡村规划内容的法律性质与乡村规划文本的法律性质。首先，乡村规划内容的法律性质指乡村规划中做出的各种规定性要求的法律性质。由于乡村规划要对农村住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等

农村生产和生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求等做出具体安排，这实际上是限制农村土地所有权人、使用权人使用土地进行建设的自由。对于乡村规划的这一属性，有学者认为属于公用限制，即为满足特定的公益事业的需要而对特定的财产权赋予公法上的限制。更进一步分析，此种限制可以细化为使用管制和密度管制，前者是对土地用途的限制性规定，后者是对建筑物高度、建筑物容积率、基地面积等方面的限制性要求。其次，乡村规划文本的法律性质是指其属于何种性质的文件，具有怎样的法律效力。结合《立法法》的规定，因为乡村规划由县级人民政府批准确定的，这就排除了其成为地方性法规和地方政府规章的可能性。但是依据《城乡规划法》第七条与第九条，乡村规划一经批准公布，则成为乡村建设和规划管理的依据，任何单位都应当服从规划的管理。因此，乡村规划文本属于没有立法权的行政机关制定的行政规范性文件，即行政机关针对不特定对象发布的能反复适用的具有普遍约束力的规范性文件。

乡村规划的法律救济 乡村规划的法律救济指因乡村规划的制定、实施以及修改等行为违法或不当而受到侵害的主体向行政机关或法院申请撤销、变更该行为，并请求弥补因该行为所产生损害的制度。因乡村规划体现为一系列制定、实施以及修改等过程，且不同阶段的行为过程其法律性质不同，所以乡村规划的法律救济在不同阶段亦存在差异。笔者将根据乡村规划的不同阶段对其法律救济进行相应的分析和探讨。

（一）乡村规划制定的法律救济 申诉、控告权来源：考试大的美女编辑们 乡村规划的制定属于抽象行政行为，这就排除了对乡村规划的制定行为提起行政复议和行政诉讼的救

济途径，因为我国《行政复议法》与《行政诉讼法》都排除对抽象行政行为的审查。但是《宪法》第四十一条第一款规定公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。结合《城乡规划法》第五十八条的规定，对于依法应当编制乡村规划而未组织编制，或者未按法定程序编制、审批、修改乡村规划的，公民可以向上级人民政府提出申诉控告或者检举，由上级人民政府责令改正。

（二）乡村规划实施的法律救济

申请复议、诉讼权 乡村规划的实施具体包括乡村规划行政许可、乡村规划行政处罚及乡村规划行政强制等具体行政行为。如公民合法权益受到乡村规划实施行为的侵害，其可以依法申请行政复议或提起行政诉讼，请求撤销或变更相应行为并弥补对其造成的损失。再者，如果公民认为乡村规划实施行为所依据的乡村规划文本不合法时，依据《行政复议法》第七条，可以在对乡村规划实施行为申请行政复议的同时，一并向行政复议机关提出对乡村规划文本进行审查。因为乡村规划文本为县级人民政府制定的规范性文件，属于行政复议可审查的内容。

（三）乡村规划修改的法律救济

规划保障请求权 规划保障请求权指基于对城乡规划的信赖而从事相关具体行为的公民，因规划的变更而导致合法权益受到损害的，请求行政机关弥补因此造成的损失的权利。规划保障请求权的理论依据为信赖保护原则，即为维护法律稳定、政府诚信以及保障公民基本权利，政府对其行为应守信用，对个人或组织对政府行为的正当信赖必须予以合理保护，以使其免受不可预计的不利后果[8]。我国正处于经济、社会快速发展的时期，经法定程序制定的乡村规划会在经济、社会发展过

程中因具体情况的改变而产生修改的必要性。如果任意修改乡村规划会削弱其权威性，甚至会造成乡村规划丧失作用。因此《城乡规划法》明确限定了修改乡村规划的程序，即依照乡村规划的制定、审批程序进行修改。这就维护了乡村规划的稳定性，有利于保障乡村规划的规范作用。即使依法对城乡规划进行修改，信赖原规划并且已采取相应行为的公民其合法权益亦存在受到侵害的可能性。此种情形下，合法权益受到侵害的公民可行使规划保障请求权，请求行政机关补偿损失。我国《城乡规划法》并未明确规定规划保障请求权，而是概括性地宣示：对于因规划修改而受到损失的利害关系人，应当依法给予补偿。具体到乡村规划，第五十条规定在乡村建设规划许可证发放后，因依法修改乡村规划给被许可人合法权益造成损害的，应当依法给予补偿。但该规定没有明确补偿是由行政机关主动给予还是由当事人提出请求，此外对补偿数额、补偿金的负担以及补偿争议解决等程序问题亦没有做出规定。因此，对于行政机关未主动补偿因修改规划而造成的损失时，应赋予公民规划保障请求权。此外，应进一步明确补偿数额的确定方式以及补偿争议的诉讼解决方式。对于补偿金的负担，可以借鉴日本《都市计划法》第75条有关城市计划事业受益人负担金制度的规定，由规划事业受益人承担。

四、乡村规划的法律规范体系

乡村规划的法律规范体系指国家现行的有关乡村规划的制定、实施以及修改等方面的法律规范的总称。乡村规划作为一项制度，在宪法、法律、法规以及规章层面都有相应的规范对其加以规定。研究乡村规划的法律规范体系有利于系统、全面地把握乡村规划制度，明确乡村规划与其他规划制度的联系与区别，从

而推动乡村规划制度的发展与完善。（一）乡村规划法律规范体系的构成百考试题 - 全国最大教育类网站(100test.com) 首先是宪法层面上，《宪法》第十六条第五款规定：“一切使用土地的组织和个人必须合理的利用土地。”第八十九条关于国务院行使的职权中规定：“领导和管理经济工作和城乡建设。”第一百零七条规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域的……城乡建设事业……等行政工作……”宪法的这些规定提出了公民合理利用土地的义务，并且授予政府管理城乡建设的权力，也构成乡村规划对公民使用土地进行建设加以限制的宪法依据。其次是法律层面上，《城乡规划法》系统规定了乡村规划的制定、实施、修改程序，并明确了相应的法律责任，构成乡村规划制度的主要法律依据。《土地管理法》第三章“土地利用总体规划”以及第五章“建设用地”对乡村规划的建设用地规划和用地程序做出了限定。这些规定与《城乡规划法》中有关乡村规划的内容共同构成法律层面上的乡村规划体系。再次是行政法规与部门规章层面上，《城乡规划法》颁布后，《村庄和集镇规划建设管理条例》并未废止，依旧具有效力。在乡村规划领域，《城乡规划法》未加以规定的则适用《村庄和集镇规划建设管理条例》。2008年1月30日建设部关于贯彻实施《城乡规划法》的指导意见作为部门规章构成乡村规划法律规范体系的内容。最后是地方性法规和地方政府规章层面上，如各地城乡规划条例以及实施城乡规划法办法、实施《村庄和集镇规划建设管理条例》办法等。（二）乡村规划与土地利用总体规划《城乡规划法》与《土地管理法》的竞合分析《土地管理法》规定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，并且明确乡村规划应当与土地利用总体规划相衔接。《城乡规划法》亦规定乡村规划的编制应与土地利用总体规划相衔接。上述规定在法律规范层面界定了乡村规划与土地利用总体规划的关系，即城乡规划的编制要符合土地利用总体规划的要求。细究之，土地利用总体规划是以土地为对象，界定农用地、建设用地和未利用地的范围。乡村规划则主要以乡村建设用地为对象，合理安排建设用地内的建设活动。因此，从一定意义上可以说土地利用总体规划是乡村规划的前提。对于两者内容冲突的情形，应认定土地利用总体规划效力优先于乡村规划。

（三）乡村规划与城镇规划《城乡规划法》内部的二元分立《城乡规划法》一改《城市规划法》只规定城市规划的状况，将乡村规划与城镇规划并列纳入了调整范围。对此，学界给予高度评价，认为这一变化改变了城乡分割的规划管理制度，有利于城乡统筹规划、协调发展[9]。在肯定《城乡规划法》涵盖乡村规划具有积极意义的同时，笔者认为其宣示性意义要大于实际作用。因为《城乡规划法》依旧沿革了将城镇与乡村分立的做法，就城镇与乡村分别制定城镇规划与乡村规划，而不是就一定区域内的城镇和乡村统一编制城乡规划。对此，笔者认为应该借鉴我国台湾地区的经验，即制定综合开发计划，将都市土地与非都市土地纳入同一个管制系统，以此达到协调城乡空间布局的目的[10]。

（四）乡村规划与村庄、集镇规划《城乡规划法》与《村庄和集镇规划建设管理条例》竞合分析www.Examda.CoM考试就到百考试题《村庄和集镇规划建设管理条例》第三条规定，村庄、集镇规划中的城镇指乡级人民政府所在地和县级人民

政府确认由集市发展而成的作为农村一定区域经济、文化和生活服务中心的非建制镇。该界定与1989年《城市规划法》对城市的界定相对应，即区别于按行政建制设立的直辖市、市、镇。可见，村庄、集镇规划与乡村规划在概念上相同，都指城市以外的乡村规划区域的规划。因此，依据上位法优于下位法的原则，有关乡村规划问题，《城乡规划法》有规定的，应该优先适用其规定。但是应当指出的是，《城乡规划法》规定乡规划、村庄规划的区域由县级以上人民政府确定，规划区以外的区域不适用《城乡规划法》。而《村庄和集镇规划建设管理条例》规定村庄、集镇规划区为村庄、集镇建成区和因村庄、集镇建设发展需要实行规划控制的区域。可见，村庄、集镇规划区的范围要广于乡规划、村庄规划的范围。对于乡规划、村庄规划之外的村庄、集镇区域依旧适用《村庄和集镇规划建设管理条例》。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com