

建设系统“五五”普法指定教材
建设法规知识读本

城乡规划与建设 法规知识读本

建设部政策法规司 编
国务院法制办农业资源环保法制司

五五普法

知识产权出版社



建设系统“五五”普法指定教材
建设法规知识读本



住宅与房地产业法规知识读本
行政处罚与行政救济法规知识读本
城乡规划与建设法规知识读本
工程建设与建筑业法规知识读本



ISBN 978-7-80198-700-6



9 787801 987006 >

◎责任编辑/汤腊冬 何薇
◎封面设计/SUN工作室

ISBN 978-7-80198-700-6/D · 468
(1754) 定价: 25.00元



建设系统“五五”普法指定教材
建设法规知识读本

城乡规划与建设 法规知识读本

建设部政策法规司 编
国务院法制办农业资源环保法制司

知识产权出版社

内容提要

本书是根据建设系统“五五”普法规划的要求所编写的,深入浅出地介绍了城乡规划与建设方面法律法规的起草背景、基本概念及重点内容,层次清晰,内容丰富,并附有最新的建设法律、行政法规、部门规章以及部分相关法律法规,具有较强的实用性和权威性,不仅是建设系统法律知识培训的指定教材,也是建设系统执法人员必备的工具书。

责任编辑:汤腊冬 何薇
装帧设计:SUN 工作室

责任出版:杨宝林

图书在版编目(CIP)数据

城乡规划与建设法规知识读本/建设部政策法规司,国务院法制办
农业资源环保法制司编. —北京:知识产权出版社,2007.4

建设系统“五五”普法指定教材

ISBN 978-7-80198-700-6

I. 城… II. ①建…②国… III. ①城乡规划-法规-中国-教材
②城乡建设-法规-中国-教材 IV. D922.297.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第036768号

建设系统“五五”普法指定教材
建设法规知识读本

城乡规划与建设法规知识读本

建设部政策法规司 编
国务院法制办农业资源环保法制司

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000893 82000860 转8101

责编电话:010-82000860 转8108

印刷:北京富生印刷厂

开本:880mm×1230mm 1/32

版次:2007年4月第一版

字数:422千字

ISBN 978-7-80198-700-6/D·468

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000893

责编邮箱:tangladong@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:12.75

印 次:2007年4月第一次印刷

定 价:25.00元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

为深入贯彻中共中央、国务院转发的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》、十届全国人大常委会通过的《关于加强法制宣传教育的决议》和建设部制定的《关于在建设系统开展法制宣传教育的第五个五年规划》，进一步满足建设系统广大干部职工对法律知识的现实需求；进一步提高各级建设主管部门领导干部依法决策和管理经济、社会事务的能力；进一步增强公务员队伍的社会主义法治理念，提高依法行政的能力和水平；进一步增强企业经营管理人员的诚信守法观念和社会责任意识；进一步提高公民特别是建设领域农民工的法律意识和法律素质，根据建设系统“五五”普法规划的要求，我们重新组织有关同志编写了这套建设系统“五五”普法指定教材。

教材共分四册，分别为《行政处罚与行政救济法规知识读本》、《城乡规划与建设法规知识读本》、《工程建设与建筑业法规知识读本》、《住宅与房地产业法规知识读本》。这套教材在“四五”普法教材的基础上，增加了2002年以来新颁布的法律、行政法规和部门规章的内容，删除了已废止的相关法规的内容，并根据《中华人民共和国行政许可法》和国务院行政审批制度改革的要求，调整完善了有关行政许可的法规知识，并附有最新颁布的建设法规和部分相关法律法规，内容丰富，具有较强的实用性、权威性，不仅是建设系统“五五”普法培训的指定教材，也是建设系统行政执法人员必备的工具书。

由于时间仓促，教材编写过程中难免有不当之处，敬请批评指正。

建设部政策法规司
国务院法制办农业资源环保法制司

二〇〇七年三月

目 录

第一章 城市规划管理	1
第一节 概述	1
第二节 《城市规划法》的基本内容	4
第三节 城市规划的编制与审批	7
第四节 城市规划实施管理.....	10
第五节 新区开发和旧区改建.....	16
第六节 法律责任.....	20
第二章 村庄和集镇规划建设管理	24
第一节 村庄和集镇规划建设管理概述.....	24
第二节 《村庄和集镇规划建设管理条例》的基本内容	26
第三节 村庄和集镇规划的编制与审批.....	30
第四节 村庄和集镇建设的设计、施工管理.....	34
第五节 房屋、公共设施、村容镇貌和环境卫生管理.....	39
第六节 法律责任.....	43
第三章 城市道路管理	46
第一节 概述.....	46
第二节 城市道路管理体制及管理原则.....	48
第三节 城市道路规划、建设与维护.....	49
第四节 城市道路路政管理.....	51
第五节 法律责任.....	54
第四章 城市供水、排水和节约用水管理	56
第一节 行业概述.....	56
第二节 城市供水、排水和节约用水制度概述.....	65
第五章 城市公共交通管理	73
第一节 概述.....	73
第二节 城市公共交通发展的方针和原则.....	77
第三节 城市公共交通规划与建设.....	81

第四节	城市公共交通管理	83
第六章	城市市容和环境卫生管理	89
第一节	概述	89
第二节	城市市容管理	90
第三节	城市环境卫生管理	94
第四节	奖励和处罚	100
第七章	城市园林绿化管理	103
第一节	概述	103
第二节	城市绿化规划	106
第三节	城市园林绿化建设	110
第四节	城市园林绿化保护与管理	112
第五节	法律责任	118
第八章	风景名胜区管理	121
第一节	概述	121
第二节	风景名胜区的设立	124
第三节	风景名胜区的规划	126
第四节	风景名胜区的保护	128
第五节	风景名胜区的利用	133

附录

法 律

中华人民共和国城市规划法

(1989年12月26日第七届全国人大常委会第十一次会议通过) 139

中华人民共和国土地管理法

(1986年6月25日第六届全国人大常委会第十六次会议通过 根据
2004年8月28日第十届全国人大常委会第十一次会议《关于修改
〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第二次修正) 144

中华人民共和国水污染防治法

(1984年5月11日第六届全国人大常委会第五次会议通过 根据
1996年5月15日第八届全国人大常委会第十九次会议《关于修
改〈中华人民共和国水污染防治法〉的决定》修正) 158

中华人民共和国固体废物污染环境防治法 (1995年10月30日第八届全国人大常委会第十六次会议通过 2004年12月29日第十届全国人大常委会第十三次会议修订)	167
中华人民共和国水法 (2002年8月29日第九届全国人大常委会第二十九次会议通过)	181
中华人民共和国道路交通安全法 (2003年10月28日第十届全国人大常委会第五次会议通过)	193
行政法规	
中华人民共和国城市维护建设税暂行条例 (1985年2月8日国务院国发[1985]19号文件发布)	212
城市绿化条例 (1992年6月22日国务院令第100号发布)	213
城市市容和环境卫生管理条例 (1992年6月28日国务院令第101号发布)	217
村庄和集镇规划建设管理条例 (1993年6月29日国务院令第116号发布)	223
城市供水条例 (1994年7月19日国务院令第158号发布)	229
城市道路管理条例 (1996年6月4日国务院令第198号发布)	234
中华人民共和国土地管理法实施条例 (1998年12月27日国务院令第256号发布)	240
风景名胜区条例 (2006年9月19日国务院令第474号发布)	249
部门规章	
城市节约用水管理规定 (1988年12月20日建设部令第1号发布)	257
城市公厕管理办法 (1990年12月31日建设部令第9号发布)	259

城市燃气安全管理规定	
(1991年3月30日建设部、劳动部、公安部令第10号发布)	263
城市国有土地使用权出让转让规划管理办法	
(1992年12月4日建设部令第22号发布)	268
城市地下水开发利用保护管理规定	
(1993年12月4日建设部令第30号发布)	270
城市公共交通工具乘坐规则	
(1993年12月20日建设部、公安部令第31号发布)	273
城镇体系规划编制审批办法	
(1994年8月15日建设部令第36号发布)	275
建设工程抗御地震灾害管理规定	
(1994年11月10日建设部令第38号发布)	278
风景名胜区管理处罚规定	
(1994年11月14日建设部令第39号发布)	283
开发区规划管理办法	
(1995年6月1日建设部令第43号发布)	285
建制镇规划建设管理办法	
(1995年6月29日建设部令第44号发布)	287
生活饮用水卫生监督管理办法	
(1996年7月9日建设部、卫生部令第53号发布)	293
城建监察规定	
(1992年4月20日建设部令第20号发布 根据1996年9月22日 建设部《关于修改〈城建监察规定〉的决定》修改 1996年9 月22日建设部令第55号重新发布)	297
城市燃气管理办法	
(1997年12月23日建设部令第62号发布)	300
城市出租汽车管理办法	
(1997年12月23日建设部、公安部令第63号发布)	305
燃气燃烧器具安装维修管理规定	
(2000年1月21日建设部令第73号发布)	311

城市规划编制单位资质管理规定 (2001年1月23日建设部令第84号发布)	315
游乐园管理规定 (2001年2月23日建设部、国家质量技术监督局令第85号发布)	320
城市建设档案管理规定 (1997年12月23日建设部令第61号发布 根据2001年7月4日建设部令第90号《建设部关于修改〈城市建设档案管理规定〉的决定》修正)	323
城市房屋便器水箱应用监督管理办法 (1992年4月17日建设部令第17号发布 根据2001年9月4日建设部令第103号《建设部关于修改〈城市房屋便器水箱应用监督管理办法〉的决定》修正)	326
城市道路照明设施管理规定 (1992年11月30日建设部令第21号发布 根据2001年9月4日建设部令第104号《建设部关于修改〈城市道路照明设施管理规定〉的决定》修正)	327
城市地下空间开发利用管理规定 (1997年10月27日建设部令第58号发布 根据2001年11月20日建设部令第108号《建设部关于修改〈城市地下空间开发利用管理规定〉的决定》修正)	331
城市绿线管理办法 (2002年9月13日建设部令第112号发布)	334
外商投资城市规划服务企业管理规定 (2003年2月13日建设部、对外贸易经济合作部令第116号发布)	336
城市桥梁检测和养护维修管理办法 (2003年10月10日建设部令第118号发布)	340
城市紫线管理办法 (2003年12月17日建设部令第119号发布)	344
《外商投资城市规划服务企业管理规定》的补充规定 (2003年12月19日建设部、商务部令第123号发布)	347
市政公用事业特许经营管理办法 (2004年3月19日建设部令第126号发布)	348

城市动物园管理规定

(1994年8月16日建设部令第37号发布 根据2001年9月7日建设部令第105号《建设部关于修改〈城市动物园管理规定〉的决定》、2004年7月23日建设部令第133号《建设部关于修改〈城市动物园管理规定〉的决定》修正)

..... 352

建设部关于纳入国务院决定的十五项行政许可的条件的规定

(2004年10月15日建设部令第135号发布) 356

城市公共汽车客运管理办法

(2005年3月23日建设部令第138号发布)、 365

城市建筑垃圾管理规定

(2005年3月23日建设部令第139号发布) 370

城市轨道交通运营管理办法

(2005年6月28日建设部令第140号发布) 373

城市黄线管理办法

(2005年12月20日建设部令第144号发布) 379

城市蓝线管理办法

(2005年12月20日建设部令第145号发布) 382

城市规划编制办法

(2005年12月31日建设部令第146号发布) 384

城市排水许可管理办法

(2006年12月25日建设部令第152号发布) 392

第一章 城市规划管理

第一节 概 述

一、城市规划的概念

城市规划是城市人民政府为了实现城市经济社会发展目标，保证合理使用和节约使用城市土地，协调城市空间布局 and 各项建设所作的统筹安排和综合部署；是政府调控城市空间资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一。

城市一般来说都是一个国家或者一定区域内政治、经济、文化的中心。城市的建设和发展是一项庞大的系统工程，而城市规划是驾驭整个城市建设和发展的基本依据和重要手段。要建设和发展一个城市，就必须确定城市的规模、性质、发展方向以及布局，只有这样，才能使城市健康、有序地发展，这就是城市规划要解决的问题。因此，城市规划是建设和管理城市的基本依据，是保证城市土地合理利用和开发的基础，是综合发挥城市经济效益、社会效益和环境效益的前提，是实现城市经济和社会发展目标的重要手段。国内外的实践证明，要把城市建设好、管理好，首先必须规划好。在城市建设和发展进程中，城市规划处于重要的“龙头”地位。

二、城市规划管理的主要内容

(1) 城市规划编制管理。包括城市规划编制的组织，编制城市规划应当遵循的基本原则和程序，城市规划编制的层次，各层次规划的编制内容、深度要求。

(2) 城市规划审批管理。包括城市规划的审批机关、审批内容及审批程序，城市规划的调整变更程序等内容。

(3) 城市规划实施管理。包括城市规划实施的基本原则，“一书两证”制度，建设项目选址的规划管理，建设用地规划管理，建设

工程规划管理，历史文化遗产保护规划管理，风景名胜区的规划管理等内容。

(4) 城市规划行业管理。包括规划编制单位的资质等级、条件、承担任务的范围、审批程序，城市规划中介咨询服务机构的管理，规划师执业资格、注册管理，城市规划编制市场的管理，城市规划编制质量的监督等内容。

(5) 城市规划监督管理。包括违法建设行为的查处，城市规划的立法监督、司法监督、行政监督、社会监督，城市规划的公众参与，违反城市规划的行政责任追究等内容。

三、城市规划立法概况

新中国成立后，城市规划工作的作用，被越来越多的领导所认识。1952年9月，国务院召开了全国城市建设座谈会，提出开展城市规划工作并设置相应的城市规划管理机构。1956年，国家建委颁发了《城市规划编制办法》，使规划工作开始走上法制的轨道。

1984年1月5日，国务院颁发了我国城市规划方面的第一个行政法规《城市规划条例》，为我国的城市规划管理工作提供了法律依据和保障。

1989年12月26日，经第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过，《中华人民共和国城市规划法》（以下简称《城市规划法》）以第23号主席令发布。《城市规划法》自1990年4月1日起施行，是我国城市规划和建设方面的第一部法律。

2002年5月15日，国务院发布《国务院关于加强城市规划监督管理的通知》（国发〔2002〕13号），对城乡建设和发展的重点、城乡规划的綜合调控、建设项目的建设规模和占地标准、城乡规划和风景名胜区规划的编制和调整、城乡规划管理机构以及城乡规划管理的监督检查等作了规定。它是我国新时期城乡规划的纲领性文件。

建设部也陆续发布了一系列城市规划方面的部门规章及文件，主要有：

1991年8月23日，建设部与国家计委联合发布《建设项目选址规划管理办法》，对建设项目选址意见书的内容和建设项目规划选址

的依据以及建设项目选址、用地范围和具体规划要求作了规定。

1992年12月4日，建设部以第22号令发布《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》，规定了城市规划行政主管部门对城市国有土地使用权出让、转让的管理职能，以保证城市国有土地使用权的出让、转让有规划、有步骤、有计划地进行。

1994年8月15日，建设部以第36号令发布《城镇体系规划编制审批办法》，对城镇体系规划的任务、层次、期限、编制机关及审批办法作了规定。

1995年6月1日，建设部以第43号令发布《开发区规划管理办法》，对开发区规划与城市总体规划的关系、开发区规划的管理机关以及开发区内的建设如何按规划进行作了规定。

1995年6月29日，建设部以第44号令发布《建制镇规划建设管理办法》，对建制镇的规划、设计、施工、房地产管理、市政公用设施、环境卫生管理等作出了规定。

1997年10月27日，建设部以第58号令发布《城市地下空间开发利用管理规定》，对城市地下空间的规划、城市地下空间的工程建设、城市地下空间工程的管理等作出了规定。

2001年1月23日，建设部以第84号令发布《城市规划编制单位资质管理规定》，对城市规划编制单位的资质等级与标准、资质的申请与审批以及监督管理等作出了规定。

2002年9月9日，建设部以第112号令发布《城市绿线管理办法》，建立城市绿线管制制度，对城市各类绿地范围的控制线划定和监督管理作出了规定。

2003年2月13日，建设部、对外贸易经济合作部联合发布《外商投资城市规划服务企业管理规定》（建设部令第116号），对在我国境内设立外商投资城市规划服务企业，申请《外商投资企业城市规划服务资格证书》，以及实施监督管理等作出了规定。

2003年11月15日，建设部以第119号令发布《城市紫线管理办法》，建立了城市紫线管制制度，对城市历史文化街区和历史建筑保护范围界线的划定和实施监督管理作出规定。

2004年10月15日，建设部以第135号令发布《建设部关于纳入国务院决定的十五项行政许可的条件的规定》，明确了城市规划师执业资格注册条件和城市规划编制单位资质认定条件。

2005年11月8日，建设部以第144号令发布《城市黄线管理办法》，建立了城市黄线管制制度，对城市规划中确定的对城市发展全局有重大影响的城市基础设施用地控制界线的划定和规划管理作出了规定。

2005年11月28日，建设部以第145号令发布《城市蓝线管理办法》，建立了城市蓝线管制制度，对城市规划确定的城市地表水体保护和控制的区域界线的划定和管理作出了规定。

2005年12月31日，建设部以第146号令发布《城市规划编制办法》，对城市规划的编制机关、城市规划的任务、作用、内容、期限等作了规定。《城市规划编制办法》突出了城市总体规划的综合性、战略性、前瞻性，体现了城市规划作为公共政策的属性，进一步规范了城市规划的编制行为，对规划的内容进行了必要的增补，明确了规划编制程序，提高了规划的严肃性。

第二节 《城市规划法》的基本内容

一、《城市规划法》的结构

《城市规划法》分为6章，共46条。

第一章“总则”，明确了制定城市规划法的目的，城市规划法的适用范围，城市和城市规划区的内涵、外延，城市发展方针，城市规划编制与实施的基本原则，城市规划管理体制。第二章“城市规划的制定”，主要包括两个方面的内容：一是城市规划的编制，包含了城市规划的编制机构，编制的基本要求，编制程序和城市规划的种类、内容；二是城市规划的审批，包含了城市规划的审批机关和审批程序。第三章“城市新区开发和旧区改建”，主要对城市新区开发、旧区改建的原则、办法和要求作出了具体规定。第四章“城市规划的实施”，对实施城市规划的管理权限、管理制度，建设用地和建设

工程开工的申请、审批程序，以及规划实施的监督检查等作了具体规定。第五章“法律责任”，规定了违反城市规划管理的行为以及相应的法律责任。第六章“附则”，规定了实施条例和实施办法的制定权限、法律的生效时间。

二、《城市规划法》的适用范围

《城市规划法》的适用范围包括地域适用范围和行为的适用范围两个方面。

(1) 地域适用范围。是城市规划区，包括这个地域的陆地、水面和空间。

(2) 行为的适用范围。与城市规划的编制、审批和实施有关的行为，都适用该法。具体包括负责编制、审批、管理城市规划的各级人民政府及其城市规划行政主管部门和其他有关部门的行为，同规划编制工作有关的各生产、科研、教学、设计单位的行为，进行建设活动的建设单位、设计单位及其他单位和个人的行为。

三、城市 and 城市规划区

在《城市规划法》中，对城市 and 城市规划区的含义是有明确规定的。

(一) 城市的含义

《城市规划法》第3条明确规定：“本法所称城市，是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。”这里所提的镇，是指国家按行政建制设立的镇即建制镇，不包括使用“镇”一词命名的集镇。

按照《城市规划法》的规定，城市分为大城市、中等城市和小城市。大城市是指市区和近郊区非农业人口50万以上的城市；中等城市是指市区和近郊区非农业人口20万以上、不满50万的城市；小城市是指市区和近郊区非农业人口不满20万的城市。

(二) 城市规划区的含义

《城市规划法》第3条规定：“城市规划区，是指城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要实行规划控制的区域。”

从这里我们可以看出，城市规划区由三部分组成：

第一部分，城市市区。在设有郊区人民政府的城市，市区是指城区人民政府管辖的行政区域；在不设郊区的城市，市区是指城市建成区和有关设施覆盖的区域。

第二部分，近郊区。是指和市区联系紧密的外围地区，其内涵和外延根据国务院有关规定确定。

第三部分，规划控制区。包括城市行政区域内的水源地、市政公用设施用地、机场、铁路站场、港口岸线、风景名胜、文物古迹集中地区、各类开发区以及城市人民政府认为需要实行规划控制的其他地区。

《城市规划法》规定，城市规划区的具体范围，由城市人民政府在编制的城市总体规划中划定。

四、城市规划的原则

城市规划必须符合我国国情，正确处理近期建设与远景发展的关系；在城市规划区内进行建设，必须坚持适用、经济的原则和勤俭建国的方针。编制和实施城市规划要符合我国基本国情，正确处理好近期建设与远景发展的关系，规划要有一定超前性，留有一定的余地，避免不顾全局、不顾长远发展的短期行为。同时，在编制和实施城市规划时，应当从实际出发，坚持勤俭建国的方针，各项建设标准和定额指标应当与国家 and 地方的经济技术发展水平相适应，防止脱离国情的高指标、高标准。

五、城市规划的管理体制

《城市规划法》第9条规定：“国务院城市规划行政主管部门主管全国的城市规划工作。县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门主管本行政区域内的城市规划工作。”根据《国务院关于加强城市规划监督管理的通知》，设区城市的市辖区原则上不设区级规划管理机构，如确有必要，可由市级规划部门在市辖区设置派出机构。

国务院城市规划行政主管部门，现行体制下是指建设部；县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门是指省、市和县人民政府授权负责管理城市规划工作的部门。