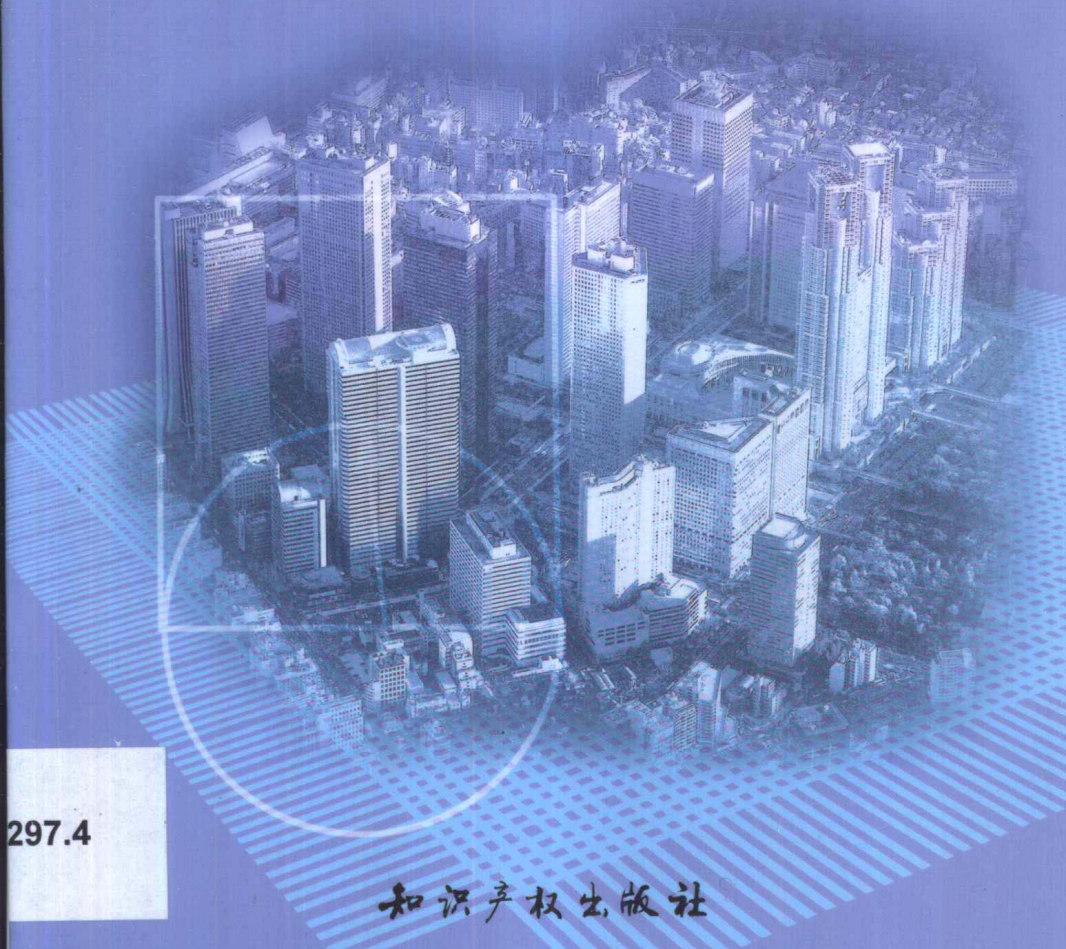


建设系统四五普法指定教材
建设法规知识读本

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



297.4

知识产权出版社

547

建设系统四五普法指定教材
建设法规知识读本

0922097.4

14/9

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

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, 2002.8

(建设法规知识读本)

建设系统四五普法指定教材

ISBN 7-80011-720-0

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 (2002) 第 050824 号

本书的所有版权受到保护, 未经出版者书面许可, 任何人不得以任何方式和方法复制抄袭本书的任何部分, 违者皆须承担全部民事责任及刑事责任。

城乡规划与建设法规知识读本

责任编辑: 王润贵 陆彩云 责任校对: 韩秀天

装帧设计: 段维东 责任出版: 杨宝林

文字编辑: 汤腊冬

建设部政策法规司 编

国务院法制办农业资源环保法制司

知识产权出版社出版、发行

(北京海淀区蓟门桥西十城路 6 号 邮编 100088)

<http://www.cnipr.com>

(010)62026893 (010)82086765 转 8252 (010)62381114

知识产权出版社电子制印中心印刷

新华书店经销

2002 年 8 月第一版 2002 年 11 月第二次印刷

850mm × 1168mm 1/32 印张: 10.5 字数: 307 千字

印数: 10 001 ~ 15 000 册

ISBN 7-80011-720-0/D·084-1001

定价: 25.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换。

顾 问：刘志峰 曹康泰

主 编：冯 俊

副 主 编：曹金彪 王振江

编写人员：(以姓氏笔画为序)

马哲军 门晓莹 卫 琳 王 欢

王英姿 王建清 王胜军 王荣梅

左 力 白正盛 卢英方 冯素伟

江小群 邢 军 孙安军 刘志琪

刘 昕 杨 奎 李 锦 李 蓬

李怀柱 陈蓁蓁 国中河 段广平

赵庆国 赵泽生 赵建荣 赵锦新

徐 元 程国顺

前 言

党的十五大提出：“依法治国，建设社会主义法治国家是党领导人民治理国家的基本方略。”九届全国人大二次会议于1999年3月15日通过的宪法修正案规定，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”实施依法治国方略，一个重要的任务就是要深入开展法制宣传教育。搞好法制教育，增强全体公民的法律意识和法制观念，是社会主义法制建设的基础工程，也是加强社会主义精神文明建设的重要内容。为了认真贯彻落实党中央、国务院批转的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第四个五年规划》和九届全国人大常委会第二十一次会议《关于进一步开展法制宣传教育的决议》，建设部制定了《关于在建设系统开展法制宣传教育的第四个五年规划》。按照“四五”普法规划的要求，建设系统全体干部职工都要认真学习邓小平民主法制理论，江泽民同志关于依法治国、建设社会主义法治国家和加强民主法制建设等重要论述，学习宪法和国家的基本法律，学习与本职工作相关的《中华人民共和国城市规划法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》等专业法律法规，学习与整顿规范市场秩序相关的法律知识和与加入WTO相关的法律知识，努力做到学法、知法、用法、护法，全面提高建设系统干部职工特别是各级领导干部的法律素质，实现

由注重依靠行政手段管理向注重依靠法律手段管理的转变。

按照建设系统“四五”普法规划的要求，为满足“四五”普法期间建设系统广大干部群众学法用法的需要，我们组织有关专家学者和有工作实践经验的同志编写了这套建设系统“四五”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》。这套教材深入浅出地介绍了建设系统各项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、部门规章及部分相关法律法规，具有较强的实用性、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。

由于编写时间紧促，书中难免有不当之处，恳请读者批评指正。

建设部政策法规司
国务院法制办农业资源环保法制司
2002年7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	(21)
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	(31)
第四节 村庄和集镇建设的设计、施工管理	(35)
第五节 房屋、公共设施、村容镇貌和环境卫生 管理	(40)
第六节 法律责任	(45)
第三章 城市道路管理	(48)
第一节 概述	(48)
第二节 城市道路管理体制及管理原则	(50)
第三节 城市道路规划、建设与维护	(51)
第四节 城市道路路政管理	(53)
第五节 法律责任	(56)
第四章 城市供水排水和节约用水管理	(58)

第一节	概述	(58)
第二节	城市供水管理	(64)
第三节	城市节约用水管理	(70)
第四节	城市排水管理	(72)
第五章	城市公共交通管理	(74)
第一节	概述	(74)
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	(80)
第四节	城市公共交通的经营与运营	(81)
第六章	城市市容和环境卫生管理	(90)
第一节	概述	(90)
第二节	城市市容管理	(91)
第三节	城市环境卫生管理	(96)
第四节	奖励和处罚	(103)
第七章	城市园林绿化管理	(106)
第一节	概述	(106)
第二节	城市园林绿化规划	(109)
第三节	城市园林绿化建设	(114)
第四节	城市园林绿化保护与管理	(117)
第五节	法律责任	(123)
第八章	风景名胜管理	(126)
第一节	概述	(126)
第二节	风景名胜区的审定	(129)
第三节	风景名胜区的保护	(130)
第四节	风景名胜区规划	(132)
第五节	风景名胜区建设	(133)
第六节	风景名胜区的日常管理	(136)
第七节	法律责任	(136)

附 录

法律

中华人民共和国城市规划法

(1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过 1989年12月26日中华人民共和国主席令第23号公布) (138)

中华人民共和国土地管理法

(1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 根据1988年12月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》修正 1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订 1998年8月29日中华人民共和国主席令第8号重新公布) (144)

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日国务院发布) (161)

风景名胜区管理暂行条例

(1985年6月7日国务院发布) (162)

城市绿化条例

(1992年6月22日国务院令第100号发布) (165)

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) (170)

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) (176)

城市供水条例

(1994年7月19日国务院令第158号发布) (183)

城市道路管理条例

(1996年6月4日国务院令第198号发布) (189)

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)	(195)
部门规章	
城市节约用水管理规定 (1988年11月30日国务院批准1988年12月20日建设 部令第1号发布)	(206)
城市公厕管理办法 (1990年12月31日建设部令第9号发布)	(208)
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)	(212)
城市规划编制办法 (1991年9月3日建设部令第14号发布)	(218)
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)	(224)
城市供水企业资质管理规定 (1993年2月4日建设部令第26号发布)	(226)
城市生活垃圾管理办法 (1993年8月10日建设部令第27号发布)	(231)
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)	(234)
城市公共汽车船乘坐规则 (1993年12月20日建设部、公安部令第31号 发布)	(238)
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)	(240)
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)	(243)
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)	(248)
开发区规划管理办法	
(1995年6月1日建设部令第43号发布)	(251)
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)	(253)
城市车辆清洗管理办法	
(1995年8月7日建设部令第47号发布)	(260)
城市燃气和集中供热企业资质管理规定	
(1996年7月1日建设部令第51号发布)	(263)
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)	(271)
村镇建筑工匠从业资格管理办法	
(1996年7月17日建设部令第54号发布)	(276)
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》修正 1996年9月22日建设部令第55号重新 发布)	(280)
城市燃气管理办法	
(1997年12月23日建设部令第62号发布)	(282)
城市出租汽车管理办法	
(1997年12月23日建设部令第63号发布)	(288)
城市供水水质管理规定	
(1999年2月3日建设部令第67号发布)	(294)
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)	(298)
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)	(303)
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) (308)

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《建设部关于修改〈城市建设档案管理规定〉的决定》修正 2001年7月4日建设部令第90号重新发布) (312)

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 2001年9月4日建设部令第103号重新发布) (315)

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《建设部关于修改〈城市道路照明设施管理规定〉的决定》修正 2001年9月4日建设部令第104号重新发布) (316)

城市动物园管理规定

(1994年8月16日建设部令第37号发布 据2001年9月7日《建设部关于修改〈城市动物园管理规定〉的决定》修正 2001年9月7日建设部令第105号重新发布) (320)

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。

城市一般来说都是一个国家或者一定区域内的政治、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. 城市规划编制审批管理。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，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。

2. 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。

3. 城市规划行业管理。包括规划编制单位资质等级、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。

4. 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

新中国诞生后，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》是我国城市规划和建设方面的第一部法律。

2002年5月15日，国务院下发了《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、城乡规划的综合调控、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的《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。

1991年9月3日，建设部以第14号部令发布了《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、期限等内容作了规定。

1992年12月4日，建设部以第22号部令发布了《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，建设部发布了第36号部令《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，建设部颁发了第43号部令《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，建设部颁发了《建制镇规划建设管理办法》（建设部第44号令），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，建设部颁发了第58号部令《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，建设部颁发了第84号部令《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。

由此，我们可以看出，一个以《城市规划法》为核心的城市规划法规体系已经形成。

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”，界定了违反城市规划管理的行为以及应受的处罚。

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、城市和城市规划区

在《城市规划法》中，对城市和城市规划区的含义是有明确规定的。

1. 城市的含义。

《城市规划法》第三条明确规定：“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。

2. 城市规划区的含义。

《城市规划法》第三条规定：“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。”

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，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