

城市规划文件汇编

(内部文件 注意保存)



陕西省城乡建设环境保护厅规划处

一九八四年三月

前 言

为了将我省的城市、镇和县城规划好、建设好、管理好，我们将近年来部分有关城市规划等方面的文件、法规、条例、办法汇编成册，供从事城建工作的同志学习，并希切实在工作中贯彻执行。

目 录

中共中央关于加强城市建设工作的意见（节录） 中发〔1978〕13号.....	（ 1 ）
中央书记处对北京市工作方针的四条建议	（ 27 ）
城市规划条例 国发〔1984〕2号.....	（ 29 ）
国务院批转全国城市规划工作会议纪要 国发〔1980〕299号.....	（ 42 ）
谷牧同志在全国城市规划工作会议上的 讲话.....	（ 56 ）
韩光同志在全国城市规划工作会议上的 讲话.....	（ 73 ）
国务院批转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 意见报告的通知 国发〔1983〕176号	（ 103 ）
万里同志对城市规划工作的重要指示 1983年11月12日首都规划建设委	

员会召开第一次会议上讲话

(节录) (110)

万里副总理关于土地管理工作的批示

城乡建设环境保护部“情况简报”(39期)1983年3月22日

..... (112)

李鹏副总理在中国城市科学研究会成立大会和全国城乡建设技术政策论证会上的讲话

1984年1月20日(根据记录整理)

..... (113)

城乡建设环境保护部部长李锡铭在中国城市科学研究会成立大会和全国城乡建设技术政策论证会上的讲话

1984年1月20日 (122)

关于印发“李锡铭部长在小城镇发展与建设问题座谈会上讲话”(摘要)

..... (139)

关于小城镇建设问题的两个材料

文件〔1980〕第11号 (148)

城乡建设环境保护部

关于印发《关于加强县镇规划工作的

意见》的通知

(1983)城规字第490号…………… (17)

关于颁发《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》的通知

(1980)建发城字492号

…………… (182)

关于颁发《铁路、公路、城市道路设置立体交叉的暂行规定》的通知

(1981)建发交字532号

…………… (211)

中共中央关于加强城市建设的 工作的意见（节录）

中发〔78〕13号

按：国务院于一九七八年三月六日至八日在北京召开了第三次全国城市工作会议。会议制定的《关于加强城市建设工作的意见》，业经党中央批准。现印发参加这次基建工作会议的各省、市、自治区革委及建委负责同志，以利贯彻执行。

伟大领袖毛主席对城市工作非常重视，早在党的七届二中全会上就向全党指出：“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”。全国解放后，又作过一系列重要指示，为社会主义城市的建设和管理工作指明了方向。敬爱的周总理也非常重视城市工作，先后在一九六二年和六三年，亲自主持召开了两次城市工作会议，研究制定了建设和管理城市的具体政策与措施，有力地推动了城市各项工作的发展。

在毛主席的无产阶级革命路线指引下，二十八年来，我国城市工作取得了巨大成就。旧中国遗留下来的消费城市已被改造为生产城市。沿海大城市大步前进，在发展现代化工业，支援农业，支援内地等方面发挥了积极作用。许多地区、特别是三线地区建起了一批新的工业城镇，出现了一现了一些象大庆那样的“工农结合、城乡结合、有利生产、方便生活”的新型工矿区，为我国的城镇建设提供了新鲜经验。随着生产的发展，城市的市政建设和服务事业也有很大进步，人民群众的生活福利得到逐步的改善。

但是，十几年来，城市工作受到林彪、“四人帮”反党集团的干扰破坏，加之我们对城市工作抓得不力，致使毛主席、周总理为城市工作制定的方针政策没有得到全面的贯彻。特别是“四人帮”反党集团的倒行逆施，给城市各方面工作造成了极为严重的损失，城市建设和管理中积累的问题已经成了堆：城市规划长期废弛，城市建设和管理工作薄弱、混乱，大城市规模控制不住，小城镇的方针贯彻不力，“骨头”与“肉”的关系很不协调，城市职工住宅和市政公用设施失修失养、欠帐很多，市容不整，环境卫生很差，大气、水源受到严重污

染，园林、绿地、文物、古迹遭到破坏，交通秩序紊乱，副食品供应紧张，城乡资本主义势力活动猖獗。这些问题的存在，严重地影响生产，影响人民生活，影响工农联盟，影响安定团结。无论从现实或发展上看，都已经到了非解决不可的时候了。

全国的大、中、小城市，是发展现代化工业的基地，是一个地区政治、经济和文化的中心，是巩固和发展工农联盟实行无产阶级专政的重要阵地。城市工作必须适应高速度发展国民经济的需要，为实现新时期的总任务作出贡献。多年积累下来的问题必须积极而有步骤地加以解决。否则，必然会拖四个现代化的后腿。当前城市工作的紧迫任务是：高举毛主席的伟大旗帜，在党的十一大路线指引下，全面贯彻执行毛主席关于城市工作的一系列重要指示，充分发挥中央和地方两个积极性，依靠广大人民群众，把城市整顿好、规划好、建设好、管理好。在城市建设和管理工作上，一定要发扬自力更生、艰苦奋斗、勤俭建国、勤俭办一切事业的精神，贯彻执行鼓足干劲、力争上游，多快好省地建设社会主义的总路线和为生产、为城市群众服务的方针，正确处理“骨头”和“肉”的关系，为逐步把全国城市建设成为适应四个现代化需要的社会主

义的现代化城市而奋斗。

为此，必须认真抓好下列一些问题。

一、（略）

二、切实做好城市的整顿工作

“四人帮”的干扰破坏，在城市中造成了许多混乱现象，急需加以整顿，这是广大人民的迫切要求。各城市都要从实际情况出发，发动群众，大力整顿社会治安，整顿交通秩序，整顿市容卫生，整顿市场管理，整顿户籍管理及消防工作，等等。特别要下功夫整顿好各级领导班子，解决好由于“四人帮”干扰破坏造成的思想不纯、组织不纯、作风不纯的问题。要通过整顿，打击歪风邪气，恢复和发扬社会主义好风尚，为人民群众创造良好的生产、工作和生活环境，使城市各方面的工作井井有条，城市面貌欣欣向荣。

现在，许多城市和工矿区，都有相当数量的按政策留城和回城的待业知识青年，长期没有得到安置。还有一批不在户籍的“黑人黑户”，其中有些人有工作，但没有粮票，要吃高价粮；有的孩子已大，不能入学。这些问题解决不好势必影响安定团结。有关部门和地方，应加强调查研究，区别不同情况，采取相应的政策和措施，尽快解决待业知识

青年的劳动就业问题，并根据公安部户籍管理的规定把“黑人黑户”的问题解决好。在地广人稀的边远地区，对从沿海或内地来的没有户籍的职工或家属，应鼓励他们在当地安家落户，但应参照原来户籍，分别落为农业和非农业户口，避免增加非农业人口。

三、控制大城市规模，多搞小城镇

毛主席曾明确指示：“城市太大了不好”，要“多搞小城镇”。这是毛主席为我国社会主义城市建设制定的一项战略性的方针。执行这一方针，不仅可以更好地建设城市和管理城市，而且对于改善工业布局，加快国民经济的发展速度，加强战备，缩小三大差别，都具有重大意义。

控制大城市规模，主要是控制市区的人口和用地，而绝不是控制生产和各项事业的发展。大城市、尤其是特大城市，都是工业、高等学校和科研机构集中的地方。一定要充分发挥这些大城市的作用，使之为全国提供优秀人材和先进的技术、装备。但是，大城市的发展，特别是工业生产的发展，主要应靠“挖潜、革新、改造”和加强经营管理。同时，要按照专业化协作的原则改组工业，合

理地调整布局。要做到既能够大幅度增产，又能够不增人，做得好还可以减人。上海市的纺织工业，在解放初期共有工厂四、五千家，职工五、六十万人，而年产值只有十八亿元。现在，年产值已达九十八亿元，增长了四倍多，而工厂已减少到四百九十家，职工也减少到三十九万人。其它大城市也有类似的经验，很值得总结推广。因此，不能一谈到要发展城市的工业生产，就想要建新厂多增人。

有些同志总想把新建工业项目摆到大城市，理由是大城市条件好，水、电、道路现成，投资省，收效快。这种想法是很不全面的。因为它只算了一个企业的小帐，没有算一个城市以至整个工业发展的大帐，只顾眼前，不计后果。现在已经有不少城市，是“三十年代的马路、下水道，七十年代的人口、运输量”。增加项目、增加人口，就要增加交通运输设备，拓宽马路，翻建下水道，增建住宅、商店、供水、供电设施和各项服务机构。其结果往往是想省钱更费钱，图一时方便反造成更大的不便，甚至影响生产的高速度发展。恩格斯指出：

“大城市工业人口的集中只是工农业发展水平还不够高的表现，它是进一步发展的阻碍”。我们现在应当有这个觉悟了。何况把大项目摆到小城市去，

建设速度也不一定就慢。例如引进成套设备的大化肥装置，建在沧州的一套，尽管受到供电不足和设备未及时运到等等不利影响，还是按期合格建成投产，全部工期只有三年零一个月。建在大庆的一套，则只用了两年零四个月的时间就合格建成投产。这两个多快好省的典型，充分说明事在人为，中小城市同样可以上得很快。

大城市的规模一定要控制。今后，各城市都要有人口和用地规模的控制指标。百万以上人口的特大城市，今后不要再在市区和近郊安排新的建设项目和大的扩建项目。进行必要的扩建和生产调整，应当做到企业有增有减，人口有进有出，从全市来讲不扩大人口和用地规模。要把那些易燃易爆、污染严重和直接为农业服务的企业、事业单位，有计划地迁出市区和近郊。在远郊建设新项目、小城镇，要严格防止与市区及近郊连成一片。五十万以上人口的大城市也要严格控制，切实防止膨胀成新的特大城市。中等城市要避免发展成大城市。各省、市、自治区革命委员会和国务院有关部委都要认真把好这一关。

工业的布点决定城市的发展。控制大城市规模，发展小城镇，都应同工业的改组、工业布局的

改善结合起来。今后二十三年行将建设的上万个大中型项目，都应按照大分散、小集中和多搞小城镇的方针进行合理分布，摆到中小城市去，大部分尽可能摆到小城镇去。建设小城镇，要结合选厂定点，做好统一规划，合理布置工厂和居民点，做到“工农结合、城乡结合、有利生产、方便生活”。

新建的工矿小城镇，一定要遵照毛主席“生产生活同时抓”的教导，“骨头”和“肉”一起抓，实行配套建设。市政、公用、文教、卫生和商业服务等设施，应在工（矿）业建设项目的总投资内一并安排，列入计划，同时兴建。水、电、交通建设应提前列入计划，预拨投资和材料，以便先行一步。要充分发挥大、中城市对小城镇建设的支援作用。

国家采取鼓励企事业单位到小城镇定点、职工到小城镇安家落户的政策。企事业单位按照计划由大城市迁往小城镇，其职工工资一般不予降低，职工和家属的粮、油、肉定量不变。小城镇招收职工，应该优先招收支援小城镇职工家居城镇的子女和当地符合招工条件的被征了土地的农民。还要注意安排男女职工的适当比例，以利职工就地生产，就地安家。

四、认真抓好城市规划工作

毛主席指示：“城市要有全面规划”。只有做好城市规划并认真实施，才能发挥社会主义计划经济的优越性，使社会主义城市真正区别于盲目发展的资本主义城市，包括新建城镇，都要根据国民经济发展计划和各地区的具体条件，认真编制和修订城市的总体规划、近期规划和详细规划。大中城市和重点建设的小城镇，二、三年内都要做出城市规划。

城市规划是一定时期内城市发展的计划，是城市各项建设工程设计和管理的依据。编制城市规划，要立足本市，放眼全国，从全局出发，认真贯彻党的路线、方针和政策，正确处理城市与农村、工业与农业、生产与生活、需要与可能、近期与远期、新建与改造、局部与整体的关系，考虑到战争和自然灾害等因素，统筹兼顾，合理安排，努力做到经济上合理，技术上先进，并注意节约用地，使城市的各项事业有计划、按比例、高速度地发展。

搞城市规划，一定要认真贯彻“以农业为基础、工业为主导”的发展国民经济总方针。发展工业生产始终是城市工作的重点，但工业和城市的发

展都必须以农业为基础，农业上不去，工业和城市也不可能有高速度的发展。所有城市，包括新建工矿城镇，在规划和建设中都必须认真注意发展农业的问题，要尽一切可能支援农业，为加快农业机械化的步伐作出贡献。大中城市应按照国家政策和当地条件，有计划地把一部分加工工业、特别是直接为农业服务的工业扩散到农村公社去，以利于加强县社工业，改善工业和城镇的布局，更好地支援农业，加快农业的发展。对于扩散到县社的工业，必须加强管理，保证正常生产和产品质量。

在有地震中期预报的城市，要抓好防震抗震工作。地震基本烈度在七度以上的城市，要编制抗震规划，并纳入城市规划，统一组织实施。要确保城市要害系统的安全，防止次生灾害。对不符合抗震要求的房屋建筑、工程设施和设备，要分期分批进行加固处理。务必“预作准备，减少损失”。

城市规划，要有严格的审批手续。中央直辖市、省会及五十万人口以上大城市的总体规划，报国务院审批，其他城市和工矿区的总体规划，由省、市、自治区革命委员会审批，报国务院备案。城市的详细规划，由市革命委员会审批。城市规划一经批准，必须认真执行、不得随意改变；执行中

如有原则性变动，必须经原审批机关批准。责成各级建委监督实施。

为了搞好工业的合理布局，落实国民经济的长远规划，使城市规划有充分的依据，必须积极开展区域规划工作。区域规划，可以先从重点建设地区和重要工业基地做起。要根据各省区发展国民经济的任务，在一定区域范围内搞好生产力的合理配置，安排好各部门之间的协作关系。这一工作由国家计委牵头，协同各省、市、自治区和国务院有关部门认真抓好。

五、加强城市的人防和城防建设

当前和今后城市的规划和建设，都应从加强战备出发，贯彻“要准备打仗”的精神，搞好人民防空和城市防卫建设。这是反侵略战争准备的重要战略措施，是城市建设的一项重要内容，必须遵照毛主席关于人防、城防建设的一系列重要指示，抓紧抓好。

所有城市，特别是大中城市，都要按照平战结合、军民结合和人防工程与基建、城建相结合的方针，认真把人防工程建设好。所建工事，不仅战时能防备敌人的空中袭击，而且平时要使其能为生产

和人民生活服务。“三北”和沿海地区的重点城市，还要按照打防结合的方针，使所建工事不仅能防，而且能与敌人打巷战、地道战，坚持城市斗争。各大中城市，还要根据战时需要和城市的具体情况，在平时就要做好战时人口疏散计划，有步骤地组织训练好对空射击、工程抢险、医疗救护、运输、消防、治安等专业队伍，建立起战时通讯警报系统。

各城市、各部门都要根据上述原则，按照中央军委和全国人民防空领导小组的有关规定，以及全国人民防空领导小组、国家计委、国家建委、财政部一九七六年二月《关于在基本建设和城市建设中加强人防战备建设的几点意见》，制定人防、城防规划，并纳入城市规划和相关的基本建设计划，统一组织实施。

六、狠抓现有设施的维修养护和旧城区的改造

各城市对现有的居民住宅、市政工程和公用事业等各项设施，都要加强维修养护工作。要动员群众，在专业队伍的带动和指导下，打几场维修养护的人民战争，在二、三年内把失修失养的被动局面扭转过来；尔后要经常抓下去，使各项设施充分发