

上海市哲学社会科学重点研究项目

规划

解 放 以 来 我 国 城 市 管 理 法 令 法 规 选 编

上海市社会学学会

城市社会问题研究课题组

城市社会研究文献丛书

城市法令法规选编



上海市社会学学会

上海市城市社会学研究会

编者的话

城市，在我国社会生活中具有十分重要的地位与作用。《中共中央关于经济体制改革的决定》指出：“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，是现代工业和工人阶级集中的地方，在社会主义现代化建设中起着主导作用。”

建国以来，党和政府十分重视城市工作，在社会主义改造和社会主义建设过程中，发布了一系列关于城市工作的法令和规定，对改造旧城市，建设社会主义新城市起了很好的指导作用。实践证明，党和政府关于城市建设的方针、政策，从总体上说来是正确的，城市工作是有很大成绩的。诚然，由于长期以来在对社会主义的城市理解上形成了若干不适合实际情况的固定观念，“左”的错误指导思想的影响，使我们的城市结构、管理体制等方面，都存在不少问题，暴露出不少弊端，与社会主义现代化建设的要求很不适应。

当前，以城市为重点的整个经济体制改革正在我国兴起。为了认真总结历史经验，坚持从中国实际情况出发，走中国式的城市化道路，我们选编了这本《中央和地方关于城市法令、法规选编》，以供研究城市社会的学者、实际工作者，以及高校师生参考。

这里有几点需要加以说明：

（一）本选编从建国以来到十年动乱以前有关城市工作的法令、法规主要选自法律出版社编辑部1981年起陆续编印的

《中央人民政府法令汇编》和《中华人民共和国法规汇编》（共十八册，目前尚未出版完毕）。

（二）选编了党的十一届三中全会以来，中央和地方各级政府及有关部门颁布的有关城市建设、管理方面的法令、法规、文件。但为了行文统一起见，尽可能把“革命委员会”几字删去。

（三）本选编原则上到党的十二届三中全会召开为止。

《中共中央关于经济体制改革的决定》是我党根据马克思主义基本原理同中国实际相结合的原则而制定的重要文献。它阐明了加快以城市为重点的整个经济体制改革的必要性、紧迫性，规定了改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策，它是指导我国经济体制改革和城市改革与建设的纲领性文件。由于已有专门册子出版，也由于考虑压缩本选编篇幅，故未收入。

本选编由上海大学文学院社会学系麦夷、范梅波和八二级学生林俐、张秀英、陈筠祥负责编选。由于资料收集不全和限于选编者水平，错误、缺点在所难免，恳求行家斧正、指点。

一九八四年十二月

目 录

城市设置建制

国务院关于设置市、镇建制的决定.....	1
国务院关于城乡划分标准的规定.....	2
国家统计局关于城乡划分标准若干主要问题的说明.....	4
全国人大常委会关于直辖市和较大的市可以领导县、自治县的决定.....	9
国务院提请全国人大常委会决定直辖市和较大的市可以领导县的议案.....	9
国务院批转民政部关于调整建镇标准的报告的通知.....	10
民政部关于调整建镇标准的报告.....	10

城市 规 划

国务院批转全国城市规划工作会议纪要.....	13
全国城市规划工作会议纪要.....	13
国家基本建设委员会关于颁发《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.....	22
城市规划编制审批暂行办法.....	22
城市规划定额指标暂行规定.....	31
居住区级公共建筑指标（附表一）.....	39
小区级公共建筑指标（附表二）.....	43

上海市人民政府关于印发《上海市城市总体规划纲要》 的通知	45
上海市城市总体规划纲要	45

城市环境保护

中华人民共和国环境保护法（试行）	65
工业废水排入城镇排水管道的水质标准	75
工业企业噪声卫生标准（试行草案）	78
城市区域环境噪声标准（试行）	80
国务院关于国民经济调整时期加强环境保护工作的决定	82
深圳市环境保护管理暂行条例	88
上海市《关于对企事业单位排放污染物实行收费 和罚款的办法（试行）》的通知	95
关于对企事业单位排放污染物实行收费和罚款的 办法（试行）	96
上海市环境保护局、人民政府批转市公安局《关于控制、 降低机动车喇叭和行驶噪声的请示报告》	99
关于控制、降低机动车喇叭和行驶噪声的请示报告	101
上海市批转《关于搞好三废治理解决工厂与居民 矛盾的报告》	104

城市交通管理

公安部关于发布《城市交通规则的命令》	110
城市交通规则	110
上海市处理交通违章试办法	121

上海市批转市公用事业管理局《关于错开部分单位 上班时间的请示报告》·····	123
上海市批转市公用事业管理局《关于巩固扩大部分 单位错开上班时间的请示报告》·····	126

城市道路、桥梁、隧道管理

上海市临时占用城市道路管理办法（试行）·····	129
黄浦江隧道行车安全管理规定·····	134
上海市人民政府发布关于《上海市地名管理暂行办法》··	136

城市土地管理

国务院关于严格贯彻执行《国家建设征用土地条例》 的通知·····	139
上海市基本建设征用土地管理办法（试行）·····	141
上海市人民政府关于坚决制止私租土地的通知·····	149

城市房地产管理

上海市拆迁房屋管理办法（试行）·····	152
上海市建筑管理办法（试行）·····	155
上海市人民政府关于发布《上海市村镇建房用地管理 实施细则（试行）》的通知·····	160
上海市关于村镇建房用地管理实施细则（试行）·····	161
上海市人民委员会批转房地产管理局关于保护公有房屋 和附属设备的暂行办法·····	167
上海市关于保护公有房屋和附属设备的暂行办法·····	168
上海市公有房屋租赁管理办法（试行）·····	171

上海中共市委、市人民政府的批转《关于进一步落实私房政策的报告》(附报告)	175
上海市落实私房政策动员迁让暂行规定	181
上海市拆迁房屋管理办法	184
城市房地产税暂行条例(政务院公布)	191

城市供水

国家城市建设总局颁发关于《城市供水工作暂行规定》...	195
-----------------------------	-----

城市文物名胜保护

中华人民共和国文物保护法	205
上海市文物保护单位保护办法	214
国务院批转关于加强风景名胜保护管理工作的报告的通知(附报告)	216

城市街道里弄工作

国务院关于建立经常户口登记制度的指示	221
城市街道办事处组织条例(全国人大常务委员会通过)	224
城市居民委员会组织条例(全国人大常务委员会通过)	226
上海市街道办事处工作条例试行草案	229
上海市里弄委员会工作条例试行草案	236
上海市人民委员会关于里弄委员会协助推行行政业务工作的若干规定	243

干部职工退休安置

国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法	252
--------------------------	-----

国务院关于工人退休、退职的暂行办法·····	257
附件：国家劳动总局局长康永和对《国务院关于安置 老弱病残干部暂行办法》和《国务院关于工人退 休、退职的暂行办法》的说明·····	261

上海市计划生育规定

上海市关于推行计划生育的若干规定·····	267
市委、市人民政府批转市计划生育领导小组《关于 进一步做好计划生育工作的意见》·····	270
附：关于进一步做好计划生育工作的意见·····	271

城市残老、儿童教养院

内务部关于改善残老、儿童教养院工作的通知·····	275
---------------------------	-----

城市游民安置改造

内务部关于安置改造城市游民工作的指示·····	278
-------------------------	-----

关于劳动教养规定

国务院关于将强制劳动和收容审查两项措施统一于 劳动教养的通知·····	285
上海市人民政府批转市民政局等单位贯彻执行 国务院关于劳动教养的补充规定的请示报告·····	286
贯彻执行《国务院关于劳动教养的补充规定》的请示 报告·····	287

公共秩序和安全

上海市汽枪管理暂行规定	292
上海市公安局、园林管理局关于维护本市公园、 风景游览区、绿化地带公共秩序和安全通告	294
关于查禁神汉、巫婆和算命、测字、卜卦、相面等 迷信违法活动的通告	296
上海市人民政府批转市公安局、劳动局关于对爆炸 物品的检查情况和加强管理的意见	297
关于对爆炸物品的检查情况和加强管理的意见（摘要）...	298
关于整顿市场秩序、维护社会治安的请示报告	299
关于整顿市场秩序的通告	302
上海市市公共交通运输规则	303
上海市市区行道树种植养护管理暂行办法	307

城市设置建制

国务院关于设置市、镇建制的决定

(1955年6月9日国务院全体会议第十一次会议通过)

(1955年9月19日发布)

市、镇是工商业和手工业的集中地，为适应我国社会主义工业化和对手工业、资本主义工商业的社会主义改造，几年来曾采取了各种步骤，使市、镇建制的设置及其行政区域、行政地位的划分有所改进。但由于缺乏统一的规定，各地在设置市、镇建制和变更市、镇区划的过程中，产生了不合理现象：有些省设置的市过多，有些市的郊区划的太大或者区设的过多；有些镇的行政地位不明确，或者在镇以下还分设了乡的建制，等等。现在为了加强市、镇建设和行政的统一领导，根据中华人民共和国宪法第五十三条的规定，对市、镇建制的设置作如下决定：

一、市，是属于省、自治区，自治州领导的行政单位，聚居人口十万以上的城镇，可以设置市的建制。聚居人口不足十万的城镇，必须是重要工矿基地、省级地方国家机关所在地、规模较大的物资集散地或者边远地区的重要城镇，并确有必要时方可设置市的建制。市的郊区不宜过大。

人口在二十万以上的市，如确有分设区的必要，可以设市

辖区，人口在二十万以下的市，一般不应设市辖区；已经设了的除具有特殊情况，经省人民委员会或者自治区自治机关审查批准保留者外，均应撤销，分别设立街道办事处，作为市人民委员会的派出机关。需要设市辖区的，也不应多设。

二、镇，是属于县、自治县领导的行政单位。县级或者县级以上地方国家机关所在地，可以设置镇的建制。不是县级或者县级以上地方国家机关所在地，必须是聚居人口在二千以上、有相当数量的工商业居民，并确有必要时方可设置镇的建制。少数民族地区如有相当数量的工商业居民，聚居人口虽不及二千，确有必要时，亦得设置镇的建制。镇以下不再设乡。

三、工矿基地，规模较大，聚居人口较多，由省领导的，可设置市的建制。工矿基地、规模较小、聚居人口不多，由县领导的，可设置镇的建制。工矿基地，规模小、人口不多，在市的附近，且在经济建设上与市的联系密切的，可划为市辖区。

各省、自治区、直辖市人民委员会，应当依照本决定并结合当地实际情况、对现有的市、直辖市、镇的建制进行审查，其中关于市的建制的设置、保留、撤销或改设和市界的变更须报经国务院批准；市辖区和镇的建置设置和变更由省人民委员会、自治区自治机关自行决定。

国务院关于城乡划分标准的规定

（1955年11月7日国务院全体会议第二十次会议通过）

（1955年11月7日发布）

由于城市人民同乡村人民的经济条件和生活方式都不同，

政府的各项工作，都应当按城市和乡村有所区别，城乡人口也需要分别计算。为了让各部门在区别城乡的不同性质来进行计划、统计和其他业务工作的时候有统一的依据，现在规定城乡划分标准如下：

（一）凡符合下列标准之一的地区，都是城镇：

甲、设置市人民委员会的地区和县（旗）以上人民委员会所在地（游牧区行政领导机关流动的除外）。

乙、常住人口在二千人以上，居民50%以上是非农业人口的居民区。

（二）工矿企业、铁路站、工商中心、交通要口、中等以上学校、科学研究机关的所在地和职工住宅区等，常住人口虽然不足二千，但是在一千以上，而且非农业人口超过75%的地区，列为城镇型居民区。具有疗养条件，而且每年来疗养或休息的人数超过当地常住人口50%的疗养区，也可以列为城镇型居民区。

（三）上列城镇和城镇型居民区以外的地区列为乡村。

（四）为了适应某些业务部门工作上的需要，城镇可以再区分为城市和集镇。凡中央直辖市、省辖市都列为城市，常住人口在二万人以上的县以上人民委员会所在地和工商业地区也可以列为城市，其他地区都列为集镇。个别部门因为工作需要另有另订城市和集镇区分标准的必要的时候，应当报告本院批准。

（五）市的郊区中，凡和市区毗邻的近郊居民区，无论它的农业人口所占比例的大小，一律例为城镇区，郊区的其他地区可按第（一）、（二）、（三）三条标准，分别例为城镇、城镇型居民区或乡村。近郊区的范围由市人民委员会根据具体

情况确定。

以上城乡划分标准，是为了便于计划、统计和业务计算的，并不因为这个而改变各地区的行政地位和机构编制。

第（一）条甲款以外的城镇和城镇型居民区的确定必须经过批准，应当由内务部制订（城镇和城镇型居民区申请批准办法）报送本院批准后发布施行。

为了利于各项工作的进行，责成内务部在1956年内，对我国现有的城镇和城镇型居民尽速作一次统一的审定，并编制全国城镇和城镇型居民区一览表）报送本院核准使用；此后，城镇和城镇型居民区的增减变动，应当由内务部定期统一通知。

国家统计局关于城乡划分标准

若干主要问题的说明

关于城乡划分标准自1953年年底拟定了新的标准以来，曾经作过反复研究和多次讨论，对原拟方案作了修改和补充。现将现拟方案中有关的主要问题说明如下：

一、关于确定城乡界限的依据

这一标准是参考苏联的现行规定及其它国家的规定，并结合了我国当前的实际情况拟订的。

（1）苏联现行规定为（人口在一千人以上，且从事农业者不超过25%的居民地为城市），在最低人口数外，更规定了从事农业生产者不能超过一定的比例。其他国家如美国规定为二千五百人，英国规定为三千五百人，法国规定为二千人。在拟订我国标准时，斟酌采用了苏联所定的标准，同时研究了我

国实际情况。这一界限是比较合理的，并且基本上可与世界各国比较。

(2) 我国过去习惯上把县以上人民委员会所在地及工商业集镇列入城镇。根据1953年全国人口调查登记统计资料，全国现有城镇共计五千四百个（各级市未包括在内），这些城镇共有三千三百七十三人。在这五千四百个城镇和三千三百七十三万人口在二千人以上的城镇占83.0%，它们的人口占96.3%。此外，二千人以下一千人以上的城镇有七百二十七个，它们的一部分是县（旗）以上行政领导机关所在地，按本标准仍属（城镇）范围，另一部分亦有可能按本标准第（二）条的规定划为（城镇型居民区）。至于一千人口以下的城镇尚有一百九十三一个（如黑龙江省海林县种马场、甘肃环县南关市、青海省都兰县香日德、江苏省扬中县八桥镇、油坊镇、湖北省孝感县小河镇、东扬镇等），人口总数为十三万七千余人，除少数县（旗）以上行政领导机关所在地仍属（城镇）范围外，余下一些由于它们的人口集中程度很低，经济上城镇方面的特点不显著，政治上又非当地行政领导的中心，故将被划入（乡村）中，这一部分无论在城镇数和人口数方面都很少，问题不大。所以此项规定，与过去习惯大体是符合的。

(3) 按照本标准估计，我国1952年的镇城人口约为六千七百万（根据1952年劳动就业调查资料估计，城镇范围基本人与现在所拟标准相当）、约占当年全国总人口五亿六千八百九十万人的11.8%。又按照1953年全国人口调查登记的结果来看，1953年全国城镇人口（城镇范围基本上亦与现在所拟标准相当）共为七千七百二十五万余人，占全国大陆人口总数五亿八千二百六十万人的13.26%。这两个比重与世界其他国家

比较：苏联 1926 年普查时的城市人口占 17.9%，1939 年普查时升至 32.8%。美国 1940 年的城市人口占 56.5%。英国 1931 年的城市人口占 79.2% 印度 1941 年的城市人口占 12.8%，我国 1953 年的城镇人口的比重较苏联 1926 年的比重为低，较印度 1941 年的比重略高，还是比较符合实际情况的。

二、关于城镇中再分为“城市”和“集镇”问题

拟定城乡划分标准基本上应分为城镇和乡村：城镇人口比较集中，工商业比较发达，居民以非农业人口为主；乡村则人口比较分散、居民主要靠农业为生；这样划分不仅因为它是简单明确的，而且因为它已经能够反映出社会经济生活中城乡区别的基本方面。但是我国经济比较落后，有许多小城镇的人民生活方式，与现代化的城市仍有相当大的距离，从某些方面来说，还与乡村颇为接近，仅由于他们主要不是依靠农业生活，所以不能列入乡村；因此有些业务部门将城镇再行区分为城市和集镇、也有必要。

在研究城市与集镇的区分时，考虑到一百六十六个中央直辖市和省辖市应该列为城市，因为这是已经设市的地区，具备城市的特征比较显著；同时，这样区分也是很方便的。除此之外，还有哪些地区可以列为城市，问题却很多。过去有些部门把县以上人民委员会所在地当作城市，其他地区作为集镇，这样的区分不尽合理，因为事实上有很多县城人口很少，工商业等不发达。有很多集镇与此相反，人口很多，工商业等很发达，因此不能完全采用这能区分方法。为研究这个问题，曾拟定了几个区分（城市）和（集镇）的方案，征求有关各部门的意见：一个由各部门自订标准区分，一个按二万人区分。结果，许多部门皆赞成把常住人口在（二万人）以上的县以上人民委

员会所在地和特别重要的集镇列为（城市），常住人口不满二万的列为（集镇）。因为这一区分法比较具体，可使有关部门的标准统一，不仅便于区分城市和集镇，而且便于作历史的比较。按此标准区分，则除一百六十六个大中城市外，还有二百五十六个小城市，人口七百七十九万人；两者合计共有四百二十二个城市，五千一百三十二万人，约占城镇全部人口的66.4%。

有些部门采用上述划分标准确实不合于本部门的工作需要时，亦得另行规定城市和集镇的划分标准，报国务院批准后采用。

三、关于划出城镇型居民区问题

苏联划分城乡曾有（城镇型居民区）的规定，城镇型居民区的人口按城市人口计算。讨论我国的标准时，有的部门曾主张：人口虽不足两千但该居民区如为工矿区、疗养区、职工住宅区、林木作业所等，其非农业人口超过总人口半数以上者）亦可划为城镇。讨论结果，基本上同意了这一意见，同时认为这部分居民区的人口应计入（城镇人口）。这类居民区在我国目前正在发生并发展着，它们的出现应该得到我国政府和人民的及时的注意。他们是城镇型的居民区，因此不能因为它们的人口在二千人以下即和乡村一律看待。

现拟标准和原来提出的条文有些不同，主要是因为：（1）（工矿区）在我国目前绝大多数已包括在（城镇）范围中，故划出城镇型居民区时，应仅指没有形成（工矿区）的一般（工矿企业所在地）为妥。（2）（林木作业所）如系指伐木楞场的所在地，则可为（工矿企业所在地）所包括，不必单独列举。（3）（疗养区）是否为（城镇型居民区）应有一定的限