

城建档案管理概要

CHENGJIAN DANGAN GUANLI GAIYAO

刘巨普 编著

档案出版社

城建档案管理概要

刘巨普 编著

档案出版社

一九八六年

封面题签 杨复沛
责任编辑 陆保根

城建档案管理概要

刘巨普 编著

*

档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同21号)

新华书店北京发行所发行

北京景山学校印刷厂印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 7.5 字数: 160千字

1986年12月第1版 1986年12月第1次印刷

印数: 1—5000册

统一书号: 7283·056

定价: 1.85元

总结城建档案工作
经验，开发城建档案
信息，为现代化城市
建设服务！

380089

首二五等

说 明

近几年，笔者曾发表过几篇论文，也写过一些讲稿，并参与起草了北京市城市建设档案管理规定和筹建北京市的城市建设档案工作，积累了一些材料，并参考了一些专业资料，在此基础上加以整理编成《城建档案管理概要》。这个《概要》起初完全是为北京市城建档案馆业务学习需要，主要针对北京的情况，但随着城市建设档案工作的发展，为了适应城市间的工作交流需要，在有关单位和同志们的帮助下，学习和吸收了各兄弟省市的经验，又对它进行了补充和修改。城市建设档案工作是一项新兴的工作，它的提出是现代化城市建设和城市管理工作矛盾的反映，由于这项工作涉及面广，专业性强，如何集中统一管理好城市建设档案，还有许多理论和实践问题有待研究解决。这个《概要》主要针对当前各城市建立城市建设档案工作遇到的共同性问题提出一些具体作法，同时，也尽量注意到城市建设档案工作的基本知识，为城市建设战线的新战友和档案专业同学提供学习材料。由于业务水平不高，编写时间匆促，一定会有不少缺点和错误，殷切希望同行提出意见和批评，以便以后修改。

在本书编写过程中，得到中国人民大学档案学院沈永年副教授的指导，并为本书稿作了多次修改；还得到中国人民大学档案学院陈兆祺副院长、王传宇副教授、国家档案局科技档案业务指导处刘峰处长、档案出版社时元第副总编、城乡建设环境保护部档案处李在森副处长、北京市档案局科技

档案业务指导处王悦信副处长的指导，北京市城建系统市政工程局、公用局、供电局、城市规划管理局、建筑设计院和北京市城建档案馆等长期从事城市建设和城市建设档案工作的工程师和老档案工作者的帮助，他们对书稿提出了宝贵的修改意见。此外，个别章节如缩微技术、馆舍建筑、城市起源和作用等，还从一些专家发表过的文章中摘编了部分段落。这里谨致诚挚的感谢。

编著者

一九八六年六月

目 录

第一章 城市建设工作概述	1
第一节 城市的起源.....	1
第二节 城市的作用.....	3
第三节 城市的未来.....	5
第四节 城市建设是城市生存发展的必要条件.....	7
第二章 城市建设档案	9
第一节 城市建设档案的范围.....	9
第二节 城市建设档案的特点.....	12
第三节 城市建设档案的作用.....	13
第三章 城市建设文件材料的形成	17
第一节 城市规划文件材料的形成.....	18
第二节 城市建设规划管理文件材料的形成.....	22
第三节 城市建设工程勘察和城市测绘文件材料 的形成.....	23
第四节 城市建设工程设计文件材料的形成.....	30
第五节 城市建设施工管理文件材料的形成.....	33
第六节 房地产管理文件材料的形成.....	39
第七节 城市环境保护文件材料的形成.....	41
第八节 城市园林绿化文件材料的形成.....	43
第九节 促进城市建设文件材料完整成套的几项 措施.....	46

第四章 城市地下工程设施的管理及其文件材料	
的形成	48
第一节 城市地下工程设施范围及其文件材料	
的内容	48
第二节 城市地下工程设施的管理要求	53
第三节 城市地下工程设施的普查补测	56
第四节 城市测绘部门在建立城市地下工程设施	
档案工作中的地位	60
第五章 城市建设工程竣工图的形成	63
第一节 提高对编制竣工图的认识	63
第二节 竣工图的基本内容	64
第三节 对竣工图的质量要求	74
第四节 编制竣工图的措施与管理方法	82
第六章 城市建设档案的分级管理	88
第一节 城市建设档案的分级管理	88
第二节 城市建设档案馆的管理范围及接收渠	
道与方式	93
第七章 城市建设档案的分类方法	102
第一节 如何确定城市建设档案馆的档案分类	
方法	102
第二节 关于城市建设档案的分类和编码方法	104
第八章 城市建设档案保管期限的划分	116
第一节 划分城市建设档案保管期限的基本原则	117
第二节 几种城市建设档案保管期限的划分	121
第九章 城市建设档案的利用工作	129
第一节 城市建设档案利用工作的地位	129
第二节 城市建设部门利用城市建设档案的特点	130

第三节	城市建设档案检索工具简介·····	131
第四节	编研工作在城市建设档案利用工作中 的作用·····	142
第十章	城市建设档案工作的组织领导·····	145
第一节	城市建设档案工作的管理体制·····	145
第二节	城市建设档案管理工作的基本制度·····	149
第十一章	城市建设档案馆的组织建设·····	156
第一节	城市建设档案馆的性质、地位和任务·····	156
第二节	馆舍建设中应注意的几个问题·····	160
第三节	城市建设档案管理现代化问题·····	165
第四节	城市建设档案在管理工作中的几种工作 程序和常用表格式样·····	177
第十二章	城市建设资料工作·····	194
第一节	城市建设资料的范围·····	194
第二节	收集城市建设资料的方法·····	195
第三节	收集城市建设资料的目的·····	196
附录		
一、	某城市城建档案馆关于报送城市建设工程 竣工档案的管理工作程序·····	198
二、	某城市收缴城市建设工程竣工档案保证金 的具体做法·····	201
三、	某城市地下工程设施竣工测量标准的几项 要求·····	215
四、	某城市地下工程设施竣工测量技术规定·····	217

第一章 城市建设工作概述

城市的建设和发展是一门科学。城市的产生发展，盛衰兴亡，都有它自己的规律。在我国四个现代化建设蓬勃发展的今天，城市担负着重要的任务。研究和掌握城市科学，是一项极其重要而又迫切的任务，已经突出地摆在我们的面前。

城市是一个巨大的综合体，是一个大系统，它包罗万象，牵涉到各个方面，各个领域，内容极其丰富。各种运动过程在城市中交错，各种矛盾也在城市中集结。城市的这种高度集中、高度综合的特征，决定了城市科学的多学科性，是自然科学和社会科学的有机结合。就目前的认识而言，它牵涉到经济学、社会学、人口学、史学、法学、美学、地理学、国土经济学、地质学、气象学、环境学、生态学、城市规划学、建筑学、市政工程学、园林学、交通工程学、城市管理学、城市防卫学和城市建设档案管理学等多种学科。因此，城市科学不仅要由从事城市建设工作的同志来研究，尤其需要统一规划、分门协作，互通信息、集思广益，集中力量、组织攻关，才能尽快形成我国自己的城市科学体系，共同解决城市建设工作中的问题。

第一节 城市的起源

城市是社会、经济、文化发展到一定阶段的产物，是人

类物质和精神文明的结晶。从原始居民点的出现到城市的诞生，标志了人类社会的长足进步。城市自诞生以来，就是人类社会进步的标志和动力。城市集中了人口、财富、智力和各种政治、经济、文化活动，并把这些因素高度地综合起来，构成一个有多种功能的有机整体。

城市是一定历史发展阶段的产物。在远古，曾经有过一段没有城市的历史时期。国家没有诞生，私有财产没有出现，没有剥削，没有压迫，也没有军队，没有战争，因而也就没有城市。在这样的历史时期中，还缺乏城市兴起的条件。

社会生产力的不断发展，社会分工的日益扩大，一些部落之间发生了掠夺财富的战争，为了设防以保护居民的安全，再加上社会经济发展（特别是商品交换）的需要，于是便出现了城市。城市的兴起有“防御说”，也有“集市说”，还有“地利说”。《管子》曾总结古代城市兴起的地理因素说：“凡立国都，非于大山之下，必于广川之上。高勿近旱而水用足，下勿近水而沟防省，因天材，就地利。”总之，我们可以认为：中国古代城市的兴起，是社会发展到一定阶段后的必然产物。在这里，政治上的、经济上的、地理上的因素都有巨大的影响，但从根本上说，还是生产关系的变化和生产力的发展起了决定性的作用。

现在不少学者认为：我国大约在夏代前后，由于公有制的破坏，私有制逐渐形成，氏族公社开始了向奴隶社会的转变，在这样的社会条件下，阶级的对立导致了“城郭沟池”的需要，于是在商品交换的集聚之地，考虑到“天材”与“地利”的因素，我国最早的城市便兴起了，至今算来也有数千年的历史。到了春秋战国时期，统治阶级为确保自己生

命、财产的安全，开始重视城镇规划和城镇建设。据《周礼·考工记》所载王城的规模：“匠人营国，方九里，旁三门。国中九经九纬，经涂九轨。左祖右社，面朝后市，市朝一夫。”古代城市一般由城、郭两部分组成。筑城以卫君，造郭以守民。“内为之城，外为之郭”。城与郭也有一定的比例，“三里之城，七里之郭”。城之所以要附郭，其目的无非是为了便于统治人民和防御外敌入侵。

古代城市的发展是缓慢的。但在很早以前，我国就已经出现了象咸阳、临淄、洛阳等人口众多的繁荣的大城市。《史记·货殖列传》曾有极为具体的描写。象临淄这样一个具有七万户，数十万人口的城市，在古代欧洲找不到相类似者。也就是说，在一定社会发展阶段的具体历史条件下，有些城市由于受政治、经济、地理、军事等方面因素的影响，完全有可能在一个不长的时间内繁荣兴盛起来。

第二节 城市的作用

早在1913年，列宁就指出：“城市是经济、政治和人民的精神生活的中心，是前进的主要动力。”^①在1949年初，党的工作重点将由农村转入城市时，毛主席高瞻远瞩地指出，全党要学会做城市工作。建国以来，我国的城市得到了很大发展，并在社会主义建设中发挥了巨大作用。到1983年底，我国已有大小城镇3,400多个，其中设市建制的城市289个，城市人口已占全国人口的七分之一左右。今后，在实现党的十二大制订的到本世纪末工农业总产值翻两番和人民物质文

^① 《列宁全集》第19卷，人民出版社1959年版，第264页。

化生活达到小康水平的宏伟战略目标的进程中，在迎接世界范围的新技术革命的挑战面前，城市将发挥出更大的作用，承担更艰巨的任务。

在古代，不论是奴隶社会还是封建社会，城市在社会经济中的作用都没有达到资本主义社会中那样举足轻重的进步。这是因为当时的社会生产力还十分低下，农村还保持着自给状态，商品经济很不发达，因而也就必然限制了城市在社会中的经济地位。后来，都城逐步形成政治、经济、文化中心，不但人口众多，而且社会经济也比较繁荣了。总之，古代城市在形成之后，确实具有旺盛的生命力，从政治、经济、军事诸方面都得到了强大的支持，因而日益兴盛、扩展起来。

城市在近、现代是国家和地区的政治、经济和文化中心。在我国，特别是党的十二大提出全面开创社会主义现代化建设新局面这一伟大历史任务的征途中，正确认识城市在国家经济和社会发展中的重要地位，充分发挥城市的重要作用，具有全局和长远的重大战略意义。建设社会主义现代化国家，必须建设社会主义现代化的城市。在当前城市的经济改革中，城市要起到领导农村的作用，促进城乡共同发展。城市发展合理，城市的中心作用发挥得好，就能强有力地推动国家的建设和发展；相反，城市发展失误，城市的中心作用发挥不好，不仅影响城市本身，更会影响到整个国家的发展，贻误我国社会主义现代化的进程。城市是社会发展的产物，城市的发展又推动社会的发展。现在，我国城市在国家经济与社会发展中居于举足轻重的地位。城市工业总产值已占全国工业总产值的四分之三，利润和税金占五分之四，财政收入占五分之三。城市作为经济中心，必然成为商业中心和交

通中心，成为流通领域的枢纽。城市还是文化中心，是文化教育、科学技术的主要基地。同时，城市也是信息中心、科技情报中心和社会活动中心。

城市的这种中心位置，决定了城市必然对地区和国家的经济与社会发展起重要的中心作用和动力作用。

第三节 城市的未来

早在半个世纪以前，列宁就对城镇化进程做了完全肯定而积极的评价：“如果城市的优势是必然的，那末，只有把居民吸引到城市去，才能削弱（正如历史所证明的，也确实在削弱）这种优势的片面性。如果城市必然使自己跃居特权地位，使乡村变成从属的、落后的、无助的、闭塞的，那末，只有农村居民流入城市，只有农业人口和非农业人口混合和融合起来，才能提高乡村居民，使其摆脱孤立无援的地位。”^① 联合国的一个报告中说：对于现在已经遍及世界的城镇化现象的重要性，不幸的是直到最近才被认为，它既是发达国家，也是发展中国家突出的主要经济与社会问题。”

“城镇化对发展所起的强有力的因果作用，人们的认识仅仅是个开始。”“城镇化的进程，必须理解为经济、社会与技术发展的基本条件与作用结果；避免城镇化的无效努力仅仅可能延缓发展。”^②

城镇化进程特征最主要的表现，首先，城镇人口占总人口的比重不断上升。据联合国预测，2000年世界城镇人口将有

^① 《列宁全集》第2卷，人民出版社1959年版，第192页。

^② 摘引自林志群的《对城镇化历史进程的几点认识》，《城市规划》1984年第5期。

32.08亿, 占总人口51.3%; 从1950年至2000年这五十年间, 城镇人口占总人口的比例将提高80%。其次, 产业结构即农业、工业与其它行业在整个经济中所占的比重此消彼长, 不断变化。农业的比重持续下降, 不可逆转; 工业的比重有一个上升期, 然后停滞, 然后下降; 其它行业或称服务产业的比重, 在欠发达国家中, 有停滞下降的情况, 但在发达国家为上升趋势。再次, 城镇化水平与人均国内生产总值成正比例, 即城镇化水平提高了, 人均国内生产总值也提高了。

苏联的情况值得注意: 1920年, 苏联城镇人口2,500万, 占总人口的16.1%。这个城镇化水平, 低于世界平均为19.4%的水平, 更低于发达国家平均38.7%的水平。到1940年, 苏联城镇人口即增加到6,000万, 占总人口的30.8%, 这个水平已高于世界平均24.8%的水平。1960年又增为1.046亿, 占48.8%。1980年1.737亿, 占64.8%, 这个水平不仅大大高于世界平均41.3%的水平, 而且已经相当地接近发达国家平均70.7%的水平。预计到2000年将增为2.396亿, 占总人口76.1%, 更与发达国家平均水平80.5%接近。由此可见, 城镇化进程中城镇人口的迅速增长, 这不是资本主义特有的现象, 而是人类社会发展的共同趋势。

解放后我国开展大规模经济建设, 城镇化进程也加快起来。五十年代城镇人口剧增, 从1949年至1960年增加了7,308万人。六十年代城镇人口虽有下降, 从1961年至1969年净减3,008万, 主要是经济上遇到了困难, 政治上发生了内乱。直到党的十一届三中全会以前, 整个七十年代反映在城镇化方面, “左”的东西仍占主导地位。党的十一届三中全会以后, 端正了经济建设的指导思想, 实行对外开放, 对内搞活经济的方针, 城镇化的进程就迅速向前发展了。1949年全国

只有140个城市,到1978年就净增51个城市;1979年至1983年仅五个年头,全国城市就达到289个,净增98个城市。这里值得我们注意的是:到2000年,当我国工农业年总值翻两番的时候,我国的城镇化水平会不会也翻番?如果这样,那就是城镇人口将成亿的增加。究竟今后将增多少人,从而导致产生一些什么问题?是我们这一代人必须尽早做出科学回答的重大问题。

目前,实际工作迫切需要通过分析研究,科学地提供规律性的指导。现在我们在很多方面跟不上时代的发展,而很早就进入城镇化的诸国,不论西方东方,它们的经验都可以供我们借鉴。今后,在对外继续开放的情况下,我国与世界经济体系的联系必将日趋紧密,这就更加要求我们能够了解、学习以及采用世界上一切对我们有用的技术和经验。

第四节 城市建设是城市 生存发展的必要条件

城市的重要特征首先表现在人口的大量集中和人们的社会、政治、经济、科学文化活动的高度密集,以及与此相联系的生产资料、各种活动工具和生活资料的高度密集。这种密集,一方面要求必须有专门的机构对城市进行管理;另一方面,又要求必须有一套与之相适应的比较完善的公共设施,例如供水、排水、污水处理设施,供电、供气、供热设施,道路、桥梁和各种交通运输设施,邮电通讯设施,环境卫生、环境保护、防灾、防火设施,文化、教育、体育和各种生活服务设施、人防战备设施等等。特别是市政基础设施,构成了城市各种活动必不可少的物质前提和条件,是为

城市本身服务的。城市作为政治、经济、科学文化的中心，从事这些活动是它的基本职能。城市建设归根到底是为发挥这些中心职能服务的，为这些活动提供相适应的条件和场所。城市基础设施和城市的上述职能之间，特别是和城市经济活动之间的关系，类似舞台和演员、建筑的基础和建筑物本身或是田地和作物之间的关系，它决定着城市的这些活动能不能进行和这些活动效果的好坏。

城市基础设施，不是单纯为某一单位或个人服务，而是为城市共同的公共需要服务。城市由多种物质技术要素所组成。经济的发展、生活的提高，给城市建设（或称城市基础设施）提出了客观要求。同时，城市建设规模的大小，发展速度的快慢，对经济建设和人民生活有直接影响。

建国以来，我们在进行大规模经济建设的同时，对城市建设包括城市基础设施的建设方面，作了不少工作，与解放前相比，我国城市面貌已发生了根本变化。但是，由于种种原因，特别是经过“文化大革命”的十年内乱，遗留下来的问题很多，矛盾相当突出。要扭转这种被动状况，打开新的局面，在很大程度上要靠改革。不改革就没有出路。

总之，城市建设工作，任务重，压力大。我们要把城市建设与管理工作摆到各级领导的议事日程上来。