

城市規劃知識小叢書之一

城市規劃的任務和編制方法

建築工程出版社

城市規劃知識小叢書之一

城市規劃的任務和編制方法

建築工程部城市設計院資料室 編

建築工程出版社出版

• 1960 •

內 容 提 要

本書共分六章，第一至三章扼要介紹城市的发展簡况和城市规划的目的与任务；第四至六章介紹城市规划的編制方法及其基本內容，其中对城市规划的阶段划分、城市总体规划及詳細规划等均作了比較系統的介紹。此外，書后还附有城市总体规划及詳細规划图紙实例。本書可作为初学城市规划者的自学材料和城市规划工作者的参考。

城市规划知識小丛书之一

城市规划的任务和編制方法

建筑工程部城市設計院資料室 編

1960年2月第1版

1960年2月第1次印刷

5,360 册

787×1092

• 34 千字 • 印張 15 $\frac{1}{2}$ • 插頁 7 • 定价 (9) 0.36元

建筑工程出版社印刷厂印刷

• 新华書店发行

• 書号: 1866

建筑工程出版社出版 (北京市西郊百万庄)

(北京市書刊出版业营业許可証出字第052号)

前 言

自从一九五八年工农业生产大跃进以来，各地城市规划工作配合生产建设的需要，比较普遍地开展起来。但在不少地方，城市规划还是一项新的工作，广大城市规划工作者，迫切需要了解、学习城市规划工作的基本知识和经验。为此，我们编写了“城市规划知识小丛书”，分册出版，以满足初学和初做城市规划工作的需要。

小丛书的内容包括：城市规划的任务和内容、城市规划中的资料工作、经济工作、工程规划和园林化规划等方面的基本知识。每一册的内容，都自成系统，但也可汇集合阅。

城市规划是一门政策性很强而又涉及面很广的综合性科学技术工作，加上每个城市的具体情况各不相同，因此要想在几本小册子中详加介绍，全面研究是很困难的。本书中所提到的一些规划设计数据和实例，只能作为读者学习和工作中的参考，不应机械地搬用。

由于编者水平有限，许多问题还谈得不够深透，不妥之处，也在所难免。希望读者批评指正，并将意见随时通知我们，以便补充订正。

建筑工程部城市设计院资料室

一九五九年七月

目 录

前 言

第一章	城市的发展与社会经济基础的关系·····	(1)
第二章	现代城市建设问题·····	(6)
第三章	社会主义城市规划的任务·····	(11)
第四章	城市规划的阶段划分·····	(15)
第五章	城市总体规划·····	(20)
第六章	城市详细规划·····	(34)

附 录

一、城市总体规划图纸文件编制内容·····	(40)
二、城市详细规划图纸文件编制内容·····	(45)
三、总体规划和详细规划图纸实例·····	(48)
四、参考书·····	(49)

第一章 城市的发展与社会經濟 基础的关系

在人类社会生活中，城市已經存在好几千年了，但城市规划这门科学，只是在近代十九和二十世纪才逐步形成。为了比較全面地了解城市规划这项工作，我們先从城市的发展谈起。

城市的类型、規模以及它的地理位置分布都取决于社会生产力的水平和生产关系的性質。在各种不同的社会經濟結構条件下产生和发展起来的都市，其結構和外貌都有很大的区别，而任何一种存在敌对阶级的社会的城市，与社会主义社会的城市更有着根本的不同。

(在原始公社制向奴隶制过渡期间，由于手工业和农业的分工，由于阶级和国家出现而形成的居民点就是最初的城市。)当时城市与周围的乡村进行商品交换的固定市場是城市的基本特征，由于在城市集中了社会統治集团，城市就逐渐变为国家政权的据点，后来許多城市不仅成为手工业和商业的中心，同时也发展成为宗教中心、軍事要塞以及封建領主和帝王的駐在地。

在封建主义时代，由于手工业和商业有了很大发展，城市开始兴盛起来。在帝王和封建主的官邸、城堡或巨大的庙宇、寺院附近，以及在商业道路的交叉点和港口附近出现了許多城市。但早期的封建主义城市，由于受自然經濟和战争的影响，大都拥挤在坚固的城牆、堡壘以内，发展变化不

快。到十五世紀，即文艺复兴时期，由于封建社会内部资本主义因素的增長，使城市得到了很大的发展。在这个时期出现了許多不同規模、不同功能用途的城市，如商业、港口、手工业城市等。

我国的長安（西安）、洛阳、北京、南京、开封、杭州等城市就是封建主义时代东方規模最大和最美丽的城市。它們的建筑布局都十分严整，城市中央建有坐北朝南的宮殿、庙宇，街道網規則整齐，街道两旁布置着稠密的居住街坊。

由于大工业的机器技术装备水平的提高和資本的集中以及农民的无产階級化，大大促使了资本主义城市的迅速发展。城市居民随着工业生产的发展不断增加。到二十世紀三十年代，某些资本主义国家的城市居民已占他們全国人口的50~80%。资本主义社会生产力分布的自发性和不平衡性，使大量的現代化生产企业都拥挤在城市，城市居民也因此而自发地增長，（这是资本主义城市发展的特点）

资本主义城市在地理上的分布也极不合理，凡是能保証资产阶级得到最高利潤的地方，資本和工业就向那里集中，在少数地区形成了工业及人口十分集中的大城市，造成城市的畸形发展。比如在最发达的资本主义国家美国，其东北部以紐約、費城、芝加哥为中心的工业地区，面积虽只占全国領土的14%，但工业产值和产业工人却占全国的3/4和2/3以上。在这个地区內有9个百万人以上的大城市，其中紐約市的人口目前已达1,350万，而且还在繼續增長。此外，如英国以倫敦、格拉斯哥和北明翰为中心的城市集团以及西德以魯尔区漢堡为中心的城市集团等都是资本主义工业和人口分布极不平衡的例子。

在十九世紀中叶，旧中国被帝国主义所侵略淪为半殖民

地。这一时期的城市，反映出了半封建半殖民地的社会面貌，成为帝国主义和反动统治阶级镇压和剥削人民的据点。特别是沿海一带和重要的交通据点，如上海、天津、青岛、汉口、广州、哈尔滨等城市都成了帝国主义分子掠夺我国人民财富的据点。在这些城市中，帝国主义任意划定了许多租界，集中了官僚、买办、资产阶级和大地主，大部分工业也都集中在沿海一带，因而引起了沿海城市的畸形发展。根据1947年在全国20个主要城市的调查，集中在上海、天津、青岛、广州四个沿海大城市的工厂就占全国工厂总数的70%，工人占全国工人总数的69%。这些城市的工业一般距其原料产地和消费地区很远，而在内地，许多原料产地和消费地区却没有自己的工业。

在阶级社会里，城市建设首先为统治阶级的利益服务。奴隶主、帝王、贵族、高利贷者、地主、资本家等统治阶级和富裕的社会上层分子与奴隶、手工业者、雇工、城市贫民、无产者等被剥削群众之间的矛盾，在城市的产生和发展过程中极为深刻地反映出来。在城市中心地区，统治阶级和富裕的社会上层分子拥有华丽的、设备完善的富殿、官邸、住宅、花园，以及为他们服务的行政、交易、文化、宗教等建筑和公共设施；而劳动人民则居住在极端拥挤、骯髒和简陋的茅草房中。而贫民窟更是现代资本主义大城市的一个无法避免的产物。

从城市出现的时候起，城乡就产生了矛盾。当城市变为国家政权的据点以后，乡村就逐渐在政治上依赖于城市，为其所统治。这样，城市在政治、经济和文化等方面逐步变成了国家生活的中心。

在资本主义社会，城乡对立发展到最高峰。在大城市中

拥有一切现代化的工业和市政设施，科学技术和文化艺术也很发达，而乡村则处于贫穷落后和被剥削的地位。许多中小城市也由于它们所服务的乡村日渐贫困以及垄断资本对小企业的排挤，而日趋衰落，得不到发展。

在社会主义社会，城市是在社会主义计划经济、合理分布生产力、充分利用自然资源、改造农业和消灭城乡差别的基础上发展起来的。城市建设的目的就是为不断发展生产和提高居民生活水平创造良好的条件。因此，社会主义的城市建设与资本主义的城市建设，以及与一切剥削阶级所统治的社会的城市建设有着根本的差别。社会主义城市的建设反映了社会主义制度的无比优越性。

在社会主义社会，由于私有制和阶级剥削被消灭，旧城市中反映阶级对立的繁华中心区和破烂的贫民区之间的对立也随之逐渐被消灭。在我国新建的城市中，中心区和工人住宅区之间根本就不存在任何显著的差别。在社会主义社会，不仅已经消除历史上长期存在的城乡之间的敌对关系，而且由于社会主义工业化、农业集体化和文化革命，城市和乡村在生产水平和物质文化生活水平方面的差别也大大缩小，而且还在继续缩小。

随着大规模的工业建设，社会主义城市居民的增长也极为迅速。但是，与资本主义城市人口的盲目增长相反，社会主义城市的发展和人口的分布是有计划地进行的。

十月革命以后，苏联的新建设主要都分布在以前没有任何工业的地区。这样，就改变了过去帝俄时代工业集中在莫斯科和彼得堡（列宁格勒）的周围，采矿工业集中在乌拉尔、顿巴斯和巴库等少数地区的局面。在全国建设了很多拥有各种工业的大、中、小城市。根据1956年的统计，10万人

口以上的城市达135个，其中：10~30万人口的有98个；30~100万人口的有35个；100万人口以上的仅有帝俄时代遗留下来的莫斯科和列宁格勒。1931年苏共中央又作出决定：自1932年起不再在莫斯科和列宁格勒建设新工厂。由此可以看到，在社会主义制度下，无论是城市的分布，或是城市的规模，是不可能盲目和畸形发展的。

在我国，自1949年全国解放以来，特别是在开始执行第一个五年计划以后，城市建设随着国民经济和文化事业的蓬勃发展，也有了很大的发展。建国十年来，新建、大规模改建和扩建了291个城市和工人镇。全国的城市居民已达到1亿人左右，比解放初期的4,000余万增加一倍以上。

解放以来，不仅城市数量和城市居民有了很大的增长，而且城市的性质也起了根本的变化。城市不再是帝国主义和反动统治阶级压榨人民的据点，而是党领导全国人民进行社会主义建设的据点。许多消费城市也逐步地建设成为生产性城市。

根据有计划地分布生产力的原则，随着生产建设而发展起来的的城市，不再是集中在少数地区，而是均衡地分布在全国各地。例如，我国在第一个五年计划期间建设的工业企业，大部分分布在内地。这样，在内地就出现了许多崭新的城市和工人镇，许多古老的城市也由于规模巨大的工业建设而改变了面貌。

由于充分利用原有城市的基础建设新的工业，沿海和内地的许多大城市，如北京、天津、上海、武汉、广州、沈阳、长春、抚顺、鞍山等城市，也都获得了很大的发展。许多旧城市在进行了巨大的改造工作以后，旧社会遗留下来的破烂矮屋也逐步被消除了。仅上海一个城市，解放以来就修

建了400多万平方米的住宅，建成了18个工人新村，使60余万职工和家属从阴暗潮湿、拥挤不堪的棚户区搬进了宽敞整洁、舒适的新居。

旧社会遗留下来的城市同乡村的对立关系，在土地改革和农业合作化以后，就已经从根本上消除了。贯彻执行生产力均衡分布的原则和发展中、小城市为主的方针，为消除城乡差别创造了有利条件。由于全民办工业和农村中普遍地建立了政社合一、工、农、商、学、兵五位一体的人民公社，为今后在全国各地（包括广大的农业地区）建立更多的新城市打下了基础。随着国家工业化、农业机械化和电气化建设事业的蓬勃发展，我国将分期分批地建设现代化、园林化的城镇居民点，将逐步消除城乡之间的差别。

第二章 现代城市建设问题

现代城市和大规模的工业生产是不能分离的。决定现代城市发展的主要因素是工业。此外，政治文化、交通运输、商业贸易、游览和休、疗养事业等也是影响城市发展的重要因素。城市所赖以生存和发展的基础，在通常情况下总是由于几个因素同时发生作用的结果。城市常常根据其性质而分为：工业城市、政治文化中心、交通运输枢纽、风景疗养城市等等。

由于各种因素的影响和工程、建筑技术日益发达所提供的条件，城市的组成也愈来愈复杂。一个城市一般包括以下这些主要组成部分：

1. 各种类型的工业企业：如钢铁联合企业、机器制造

厂、化工厂、纺织厂、食品加工厂、煤矿矿井等；

2. 对外交通运输设施：如铁路、公路、航运码头、飞机场等；

3. 动力供应系统：如热电厂、大型变电所、高压线等；

4. 仓库：如大型的物资储备仓库、转运仓库等；

5. 具有重要意义的政治经济和文化教育机构：如国家政权机构、科学研究机构等；

6. 风景区和休、疗养设施；

7. 居住建筑；

8. 公共建筑：如商店、医院、学校、电影院、图书馆、旅馆、体育馆等；

9. 绿地系统：如公共绿地（公园、花园、大型林荫道）、防护林带、苗圃等；

10. 公用事业设施：如街道、桥梁、涵洞、自来水厂、污水处理厂、公共汽车、电车，以及给水、排水、电力、电讯、煤气、暖气和各种管线工程等。

此外，还有其他一些组成部分，如城市防洪和水利工程设施，以及城郊一带主要为城市服务的农业和建筑材料基地等等。

城市的各个组成部分各有不同的特点和要求。例如，工厂、铁路与住宅等的性质、功能，以及建设条件就各不相同。如运输量很大的钢铁联合企业，就必须设有铁路专用线；生产过程中利用重力来运输材料的工厂，如选矿厂、水泥厂，最好布置在大斜坡（山坡）上；耗电量极多的工厂，如铝厂，需要尽量靠近大型发电厂；制造精密产品的工厂，如钟表厂，则对空气的清洁程度和防止振动有严格的要求等等。同样，不同的铁路运输设施，如铁路干线、支线、

客運站、編組站，以及不同的高層和低層住宅等，它們的要求和特點也都各不相同。此外，城市的各個組成部分之間又有着各種不同的相互約制的關係。例如，在城市中建設工廠，就要相應地增加住宅、公用事業設施；而住宅、道路、橋梁，以及給水、排水等管綫工程的建設條件，反過來也會影響工廠的建設。又如，住宅區要求接近工廠，以縮短職工上下班的距離；但工廠一般又應當布置在住宅區的下風方向或河流的下游，並與住宅區保持一定的距離，以免影響住宅區的環境衛生。又如，給水、排水、電力、電訊、煤氣、暖氣等各種管綫工程一般都架設在路上或埋設在路下，因而，道路的各個組成部分（車行道、人行道、行道樹等）和各種管綫之間，以及管綫與管綫之間也存在着相互約制的關係等等。

由此可見，由上述許多物質成分組成一個城市，絕不是簡單地聚集，而是錯綜複雜地交織成一個有机的整體。如果再考慮到城市的建設和發展是一個相當長的历史過程，在這個過程中，城市各組成部分以及它們相互之間的關係，會隨着城市的建設和發展而不斷變化，那麼城市也就更加複雜了。

在城市建設中要遇到的問題是很多的。例如：功能問題（城市如何在功能上滿足各種生產活動、社會活動和居民生活的需要）、工程問題（如何使城市中的各項建設具備可靠的工程技術基礎）、經濟問題（如何使城市的綜合造價及經營管理費用降到最低限度）、公共衛生問題（如何避免由於工業和人口高度集中而使城市衛生狀況的惡化）、建築藝術問題（如何把城市建設成為一個統一、和諧和美麗的整体）、城市發展問題（如何保證城市有計劃地建設和合理的發展）等等。所有這些問題就構成了現代城市建設的複雜任務。

在資本主义国家，要完善地解决城市建設問題是不可能的，因为它们存在着不可克服的困难。資本主义生产的无政府状态，資本家之間的激烈竞争，决定了城市内部的混乱和无組織。資本家总是选择能使自己获利最多的地点进行建設，对于城市的整体利益和合理发展，以及城市如何为社会生产和居民生活創造良好的条件是根本不关心的。

随着資本主义生产的发展，城市中的工业区、住宅区、仓库区、交通运输系統等都混杂地布置在一起。工厂、仓库拥挤在铁路和河流附近，工业区和住宅区之間缺乏最起码的卫生防护距离，各种工业企业排除出来的烟尘、有害气体、臭味、污水，以及生产中发出的噪音，使城市的居住条件极端恶化。铁路从四面八方包围、穿越并分割着城市，妨碍了城市各区之間的正常联系。工人和职员的住址一般又远离他们的工作地点，致使市内和城郊的交通运输十分紧张，不断发生交通事故。由于土地在資本主义社会为私人所有，随着城市的发展，地价也日益上漲，市内的公园、花园，以及公共建筑等的用地都急剧縮小；密度稀、层数少的住宅被庭院狹窄的多层公寓所代替；在市中心区，銀行、企业管理处、百貨商店等高楼大厦拥挤在一起，各个建筑物互不相干，标新立異，城市面貌十分混乱。

資本主义生产发展的自发性和盲目性，使得城市生活陷入十分困难的境地，城市的缺点愈来愈严重。因此，不得不考虑到下面这些問題：对現有城市整頓的問題；限制城市发展的問題；城市中各种用地的組織和区划問題；市内交通运输問題；城市綠化問題；建筑类型問題等等。資本主义的建筑理論家也提出了許多方案，企图解决城市中的各种矛盾。例如，在十九世紀和二十世紀初流行过弗立齐的建立“花园

城市”的理論；在二十世紀出現了哥爾布西埃的用摩天樓（60層高）和高層建築來組織城市的理論等。但所有這些理論都是不現實的空想。如果不從根本上廢除資本主義生產方式，城市盲目地發展，是不可能改變的。另一方面，由於控制城市發展的實際需要，在城市建設中也逐漸確立了許多原則。例如，城市土地分區利用（劃為工業區、運輸倉庫區、商業區、住宅區，以及建立綠地系統等）的原則；劃分城市交通干道系統的原則；分別規定城市個別地區建築物層數高度的原則；限制大城市發展和在大城市周圍建立衛星城的原則等。這些原則的逐步確定，就逐漸形成了城市規劃這一門科學。但是，資本主義的城市規劃首先是為統治者和剝削階級服務的。例如，在居住區中按貧富的差別來劃分住宅建設地段，從而保證闊人們享用的華貴住宅有最優越的條件；資本家利用他們對市中心和繁華的商業區的土地所有權，可以進行土地的投機買賣；在公用事業中壟斷資本，利用其壟斷各種公司、企業的特權來攫取高額的利潤等等。

在社會主義國家，城市為整個社會和全體勞動人民服務。城市建設是國家經濟和文化建設的一個重要組成部分，它反映了國民經濟有計劃按比例發展的規律。因此，就具備一切必要的前提，來統一規劃和全面安排城市中的各項建設，就能夠有計劃地、合理地建設城市。在資本主義時代只能作為“理想”的解決城市中各種矛盾的許多城市規劃原則，在社會主義計劃經濟的基礎之上已經逐步實現。

隨着社會主義城市建設事業的發展，城市規劃這門科學，在新的基礎上日益地完善起來，確立了一系列綜合解決城市發展與建設問題的原則和方法。例如，城市發展遠景的確定；城市的分期發展計劃；城市人口和用地的計算；各種

城市规划技术经济指标和定额的确定；城市各种建设用地的选择和分区；城市道路系统规划；住宅区的建设和城市行政、经济、文化福利机构^①的分布；城市绿地系统的布置；建筑分区^②、建筑群的布置，以及关于城市各组成部分的造价和城市综合造价的分析计算等等方面。所有这些原则和方法使城市规划工作具备了科学的技术经济依据，因而能够保证现代城市建设中的各种复杂问题得到完善的解决。

第三章 社会主义城市规划的任务

在了解了城市和社会经济基础的关系，以及现代的城市建设问题以后，可以看到：在社会主义制度下，有计划地、合理地建设城市不仅是必要的，同时也是完全可能的；而城市规划正是保证这种可能付诸实现的一个极为重要的手段。

如果我们不编制城市规划，或者不认真地编制城市规划，就进行城市建设是否可以呢？

“若干地方没有认真抓紧城市规划工作，对城市发展缺乏整体布局和统一领导，使工厂、住宅、交通运输及文教建设等方面的建设地区没有合理的布置，有的地方，工业区内建筑了住宅，住宅区内修建了工厂；上游工厂的排水影响下游工厂和居民的供水；甚至发生前修后拆等混乱现象。这种盲目分散的混乱状况，如再继续发展，就会增加将来改建旧

① 即各种公共建筑。

② 建筑分区是按照不同的建筑层数、建筑结构、居民密度和工程设备特点来划分各类建筑的建设地段。因为这种分区的主要标志是建筑层数，所以通常又称为建筑层数分区。

城市的极大困难。”①

“如果不作好城市规划，对住宅建设的地点、街坊的布置、公共生活福利设施的分布等不能及早确定，厂外工程设计和住宅区的设计就会发生混乱现象。例如道路的修筑，需要在工厂和住宅区施工之前完成，如果城市规划不定，道路的走向、宽度及坡度就无法确定；盲目修建可能造成返工浪费；拖延建设又会给企业建设造成困难。又如供水、排水、供电、供热等各种管线工程的分布，上下左右相互间的距离，也必须预先作统一的合理的安排，否则就会发生相互干扰的现象。过去有些城市因为缺乏统一的规划，盲目进行各项建设，曾经发生过很多弊病。例如房屋建设分散、公共生活福利设施重复浪费、公用事业配合不上、建筑混乱等等，以致造成了工业生产和职工生活的不合理和不方便，并且浪费了国家的资金。”②

由此可见，不编制城市规划，或者不认真编制城市规划，盲目地、随意地进行城市建设，不仅会浪费国家的建设资金、浪费土地、延误建设进度，甚至还会造成长时期内难以更改的、不利于生产、不利于居民生活的严重后果。因为城市建设是百年大计，现在的建设不仅要满足今天的要求，而且更要为美好的未来打下基础。它的影响是长远的。我们不论改建旧有城市或建设新城市，不能象资本主义城市那样杂乱无章地发展，而应当贯彻适用、经济和可能在可能条件下注意美观的方针，有计划、有步骤、有领导地来建设我们的城市。

社会主义城市规划的任务就是根据国民经济发展计划，确定城市中各个组成部分的成分和数量，选择和布置这些组

① 見1953年11月22日人民日报社論：“改进和加强城市建设工作”。

② 見1954年8月22日人民日报社論：“迅速做好城市规划工作”。