

城市建设研究班讲稿选编

城乡建设环境保护部干部局 教育局

城市建设研究班讲稿选编

江苏工业学院图书馆
藏书章

出版说明

原国家城建总局于一九八一年曾举办“城市建设领导干部研究班”，在这次研究班上，有关领导和专家们的讲话对城市建设各个方面的问题都作了阐述，对于当前的城市建设工作有一定的参考价值。现将讲稿编辑成书，题名《城市建设研究班讲稿选编》，内部发行，以供广大城市建设工作者参考。

本书由田放同志整理编辑。

城乡建设环境保护部
干部局、教育局

一九八三年二月

目 录

1	国土规划与区域规划	胡序威	(1)
2	城市规划学与规划方法	王 凡、赵士琦	(18)
3	城市化与环境问题	顾康乐	(57)
4	城市缺水与水再用	顾康乐	(65)
5	城市供水工作	沈大年	(73)
6	城市煤气	王振华	(88)
7	城市公共交通企业管理	余凡平	(120)
8	城市道路	林治远	(154)
9	城市桥梁	王文俊	(183)
10	城市给排水管道建设	郑裕峥	(198)
11	城市污水处理	王业俊	(212)
12	城市防洪工程	于锡忱	(230)
13	城市绿化	汪菊渊	(243)
14	古代囿苑的历史发展	汪菊渊	(259)
15	中国风景名胜区	孙筱祥	(275)
16	园林树木	陈俊愉	(282)
17	中国园林艺术	孙筱祥	(297)
18	环境卫生学	黄宗礼	(304)
19	城市环境卫生的管理	刘长林	(315)
20	废弃物的收运与处理	黄宗礼	(325)
21	城市房产的经营管理	潘其源	(337)
22	北京市住宅设计	宋 融	(351)
23	城市测量	张泽江	(360)
24	地下水资源	许涓铭	(370)
25	城市人防工程	田大中	(378)

国土规划与区域规划

胡序威

国土是人民赖以生存、生活、从事生产劳动的场所。进行各项基本建设，包括生产性和非生产性建设，都要占用一定的国土。在祖国大地上怎样安排好各项生产和建设，合理开发利用各地的资源，因地制宜地发展生产力，保持生产和生态系统的良性循环，为人民提供最优的工作环境和生活环境，是一项极其复杂而艰巨的任务，也是关系到我国社会主义建设能否加速现代化进程，为子孙后代造福的大问题。

世界上许多国家，包括发达的资本主义国家和某些发展中国家都重视国土的规划管理工作，并设有专门的规划管理机构。我国作为一个拥有十亿人口和九百六十万平方公里土地面积的社会主义大国，过去却长期没有经管国土开发的国家机构，对一些重点开发和建设地区也没有专门从事地区资源综合利用和生产综合布局的规划管理与研究机构。五十年代后半期原国家建委曾设立过区域规划管理局，但到一九六〇年就被撤销。因此，多年来各部门、各单位在与国土开发利用和建设布局有关的问题上往往是各自为政，缺乏对国家利益的全局考虑，很少进行社会经济效果的综合论证。在这种情况下，就不可避免地会出现建设布局混乱，资源利用不合理，环境恶化等一系列严重问题。现在中央决定对国土的开发、利用、治理和保护工作进行归口管理，这是一项有重大意义的决策。

我们认为要管理好国土，使国土的开发、利用、治理和保护具有符合全局利益和长远利益的科学基础，就必须开展国土规划和区域规划工作。下面就国土规划和区域规划的性质、内容和方

法三个方面，谈几点看法。

一、国土规划的性质

什么是国土规划？目前还很难下确切的定义。在国外正式称作“国土规划”的还不多，在国内对此也有各种不同的理解。首先要弄清“国土”这个概念。在国外文献中国土（Territory）这个词包含领土、地域、土地等多层含义。对国土的广义理解，应是国家主权管辖范围内的全部陆地、领海和大陆架，包括地面、水面及其上空和下层。狭义的理解主要是指国家管辖的土地（包括河流、湖泊等水面），在我国就是指九百六十万平方公里的土地面积。一般都认为国土也是资源，需要对国土资源的开发、利用和治理、保护进行全面规划。但对国土资源的理解却有很大不同。有的同志把国土资源和自然资源完全等同起来，认为在国家领土范围内的地上和地下全部自然资源的总和可统称为国土资源，国土规划也就是自然资源开发、利用和治理、保护的规划，按这样的理解，可以把凡是与自然资源开发、利用有关的规划，例如采取各种工艺措施以提高我国能源热利用效率的规划，即使不与具体地域直接联系，亦均可纳入国土规划的范畴，这未免越俎代庖，内容过于庞杂。有的同志把国土资源只理解为狭义的土地资源，把国土规划看成只是安排各种用地的土地利用规划。这在实质上就是使国土规划侧重于农业领域，因为从我国的土地利用情况看，以农林牧用地面积所占比重最大，工业、交通、城镇用地所占比重相对较小，而且土地作为生产资料对农业劳动生产率有直接影响，所以只从土地利用的角度搞国土规划，只能突出农业规划。但从日本的国土规划和法国的国土整治规划来看，重点是要解决由高度城市化所引起的人口分布过密和过疏的问题，通过对经济文化不发达地区交通和农业生产条件的改善，工业的发展，中小城市的建设，使其具有一定的吸引力，以减小大量人口急剧向大城市周围地区集聚的压力。由此可见，对国土规划的上述两种看法似乎都不够全面。按我们的理解，应把国土资源看成

是与具体地域相联系的，以土地资源为基础，并与其它资源条件相结合的地域资源。国土规划就是要因地制宜，有效地综合利用不同地域的自然资源、劳动资源和经济资源，为在特定的土地上发展生产，从事各项建设，整治和保护环境，改善和丰富人民生活，提供最优条件。简言之，国土规划就是要在地域上对国民经济建设进行总体部署。

为了弄清国土规划的性质，有必要进一步分析国土规划与其它各种规划、区划、计划、设计工作的关系。

（一）国土规划与区域规划、城市规划的关系

我们认为国土规划与区域规划、城市规划的关系是整体与局部的关系。国土规划是由各种地域性的总体规划所组成的，各种不同类型的区域规划都是国土规划的组成部分。如果在全国各个地区都搞了区域规划，并使其协调统一，也就构成全国性的国土规划。若不开展区域规划，将使国土规划成为徒有其名的空架子；而要开展区域规划，也得充分考虑本地区在全国的地位以及与其它地区的相互关系。所以从工作性质上看，国土规划与区域规划没有什么本质上的差别，只是在地域范围上前者比后者更广泛多样一些。在实际工作中国土规划和区域规划这两个名词概念可以相互通用。现在国外正式称呼为国土规划的只少数几个国土狭小的国家，多数国家只称区域规划，亦即以区域规划代替国土规划。

区域规划从发展历史看，主要是在城市规划的基础上扩大范围而开展起来的。通过城市规划的工作实践，认识到要确定一个城市的性质和规模，不能只局限于城市本身的条件，还必须从与其相互关系的区域开发的角度来进行考察。同时，只有从较大的区域范围才能更合理地规划工业和城镇的布局。因此城市规划部门迫切要求开展区域规划，区域规划可为城市规划提供科学依据，而城市规划工作广泛深入地开展，也可以有力地推动区域规划的工作，并使其逐步充实和完善。由于区域规划与城市规划的

关系很密切，所以过去在国内所开展的区域规划，都是工业和城市地区的区域规划，重点是要解决工业和城市建设及与其有关的交通、水、电等各项基础设施的合理布局问题，其中虽也包括农业布局和风景游览区的规划，却往往只处于陪衬地位。当然，决不能因此而把区域规划只局限于以工业和城市为主的类型地区，这显然不足以反映国土规划的全部内容。

我们认为区域规划至少应包括以下几种主要类型：（1）以工矿业为中心的工业地区区域规划，（2）以城市为中心的城市集聚地区区域规划，（3）以农林牧为主的农业地区区域规划，（4）以河流综合开展和整治为中心的流域规划，（5）地域范围较大的风景旅游区 and 自然保护区规划，（6）以一般省区或省以下一级经济区或行政区为范围的工农业综合发展地区的区域规划。以上这些不同类型的区域规划虽各有特点，但都是跨部门的地域性规划，都是与国土开发、利用、整治、保护有关的，在不同地域上进行国民经济建设布局的总体规划，均属国土规划的范畴。

（二）国土规划（区域规划）与经济区划、国民经济发展规划的关系

有时人们把经济区划与区域规划混为一谈，如称经济区划为“经济区域规划”，称农业区划为“农业区域规划”。实际上区域规划与经济区划是国民经济在地域布局工作中两个既有联系又有区别的不同环节。开展经济区划的主要目的是要解决全国各地区如何因地制宜，扬长避短，发展国民经济的问题。通过不同层次的经济区划工作，明确地区之间的合理分工与协作和地区内部的合理经济结构。经济区划可为区域规划和地区经济发展规划指明方向。在经济区划的基础上，按经济区开展区域规划，可以把各个地区的区域规划连结成全国性国土规划的有机整体。经济区划与区域规划都是经济地理学和国土经济学（有的国家称区域经济学）的研究对象。但是区域规划可以起到国土规划的作用，而经济区划若无区域规划与其配合还不能构成国土规划。因为国土规

划和区域规划一样，不能只停留在明确地区发展方向上，重点是要把各项建设工程落实到具体地域和地点。经济区划可直接为编制地区经济发展规划服务。

在我国国民经济发展的中长期计划（五～十年），也称为国民经济发展规划，国民经济发展规划的内容非常广泛，从生产、流通到消费、积累，从发展指标到基建投资，从部门比例到地区比例，都要进行全面安排。现在许多国家已把经济发展规划扩大为经济和社会发展规划，我国也正在着手编制一九八一～一九八五年经济和社会发展规划纲要，其内容比经济发展规划更为广泛。其中与国土规划关系较密切的是经济发展规划中有关地区发展规划，以及社会发展规划中有关人口、环境保护等部分。计划部门所编制的地区发展规划，重点放在社会经济怎样发展上，而对建设项目的地区布局只是提一些轮廓性的建议和设想。建设部门所要抓的国土规划或区域规划，主要不是发展规划，而是与工程有联系的建设规划，即要使各项建设在具体地域上相互协调配合，各得其所。地区经济发展规划是经济区划方案在一定规划时期内的具体化，可为编制区域规划提供重要依据。但地区经济发展规划所确定的建设项目在地域布局落实过程中也可能发现某些难以克服的矛盾。通过区域规划工作，有可能对地区发展规划提出调整和修改的建议。

过去曾有这样一种说法：在没有国民经济长期计划的情况下，就不能开展区域规划，这是不全面的。按这种说法，在没有长期计划和区域规划的情况下，城市规划也不能搞了。当然，最好是先有经济和社会的长期发展规划，然后再搞国土（区域）建设规划，但对此也不能绝对化，从我国现实情况考虑更是如此，自第一个五年计划以后，我们的国家还没有一个真正起过作用的长期规划。现在着手编制的还只是五年规划发展纲要，进一步将考虑十年规划，规划期较短。我国经济发展的规划指标经常随形势的变化需要作必要的调整，但建设项目在地域上一旦摆定以

后，就难以变动，对社会经济的发展将长期产生影响，因此建设规划应比发展规划考虑得更长远一些。国土规划或区域规划的规划期一般为中期五~十年，长期十五~二十年。在国外也有规划预测到三十~五十年的特长期。在没有国民经济发展长期规划的情况下，可以根据各地的资源、建设条件和存在的主要矛盾，对区域的发展进行科学预测，并在此基础上进行建设布局的规划设想和多方案的技术经济论证。这样可以减少国土开发和建设过程中的盲目性。搞得好也可以为编制国民经济发展规划提供科学依据。

（三）国土规划（区域规划）与工程规划设计的关系

国土规划（区域规划）要把各项建设的规划布局落到地图上，它的工作精度可随规划地域范围的大小和规划条件的成熟程度而有所不同。一般可分为规划纲要和规划设计两大类。进行相当于省区一级的大地区范围（十多万至几十万平方公里）的区域规划，只能是比较粗线条的规划纲要，主要用 $1/20\text{万} \sim 1/50\text{万}$ 的中比例尺地图来表示。进行某些工矿区、大城市地区或省以下一级地区的区域规划，面积只几千至几万平方公里，需采用 $1/2.5\text{万} \sim 1/10\text{万}$ 的大比例尺图，已属于工作精度要求较高的规划设计。但如果还缺乏规划设计所需的某些精确资料，某些重要建设项目尚有不少不确定因素，尽管其规划地域范围较小，也可先编制区域规划纲要，然后随着条件逐步成熟再进入规划设计阶段。国土规划（区域规划）必须由各专业部门的工程设计机构提供各种工程规划设计方案和有关的技术经济数据。在国土规划中要把自然、技术和经济结合起来综合论证，综合解决经济建设与自然界的矛盾以及各项工程建设在地域分布上的矛盾。因此，没有各专业部门的规划设计资料也就搞不了国土规划和区域规划，而已编制了区域规划的地区亦可为在该地区规划建设工程编制设计任务书提供基础资料。区域规划对于该地区各项工程设计来说，是重要的前期工作。

综上所述，国土规划（区域规划）工作可以简单归纳为以下四个特点：（1）战略性，是指对国家和各个地区的社会经济发展具有长远的影响；（2）地域性，是指始终与具体地域联系在一起，需因地制宜地进行规划；（3）建设性，是指着重于经济建设的布局，并注意对自然资源 and 环境的保护；（4）综合性，是指总体建设规划而非单项建设规划，需要自然科学、工程技术科学、社会经济科学多学科配合，工业、农业、水利、能源、交通、城建、旅游、商业、文教等各专业部门的规划设计人员共同参加。

二. 区域规划的主要内容

（一）区域资源的综合评价

要开发一个地区必须对该地区的资源条件进行全面分析和评价。对资源可有狭义和广义两种理解。狭义的主要是指自然资源（土地、水、气候、生物、矿物、天然风景等），广义的包括劳动资源（男女劳动力的数量、年令构成、就业比重、劳动技能、文化教育水平等）和经济资源（指在这一地区已积累的物质财富，包括工农业生产、交通运输、水利、城镇建设等物质技术基础）。

通过对地区资源结构的全面分析评价，弄清长处和短处，有利条件和限制因素，这对于因地制宜、扬长避短，正确规划地区经济建设布局有重要意义。在未进行经济区划和地区经济发展规划的情况下，可在资源综合评价的基础上，结合对区域开发历史过程和现状的分析，对地区发展方向进行科学预测。地区的资源结构在不同的历史发展阶段对经济发展有不同的影响。以辽宁中部为例，在鞍山、本溪一带有铁矿石资源九十多亿吨，占全国五分之一以上，在抚顺、本溪、沈阳一带有煤炭储量三十多亿吨，煤种牌号齐全，抚顺煤田上部覆盖有数十亿吨油页岩，省内有色金属矿点较多，当地冶金辅助原料和建筑材料资源充足，水资源也较丰富，是发展重工业的理想地区。在第一个五年计划期间

利用日伪时期遗留下来的一些旧有基础，把本地区列为全国第一个进行重点建设的以冶金、燃料、动力、机械为主的重工业基地，是完全正确的。但随着重工业的不断发展，资源结构中的薄弱环节开始逐渐暴露出来。辽宁及其中部地区的煤铁资源储量比例远低于全国平均水平（全国为15：1，辽宁全省1：1，辽宁中部地区只0.35：1），自六十年代以来能源不足的问题已越来越突出。省内有色金属矿产资源在数量上远不能满足当地冶炼加工能力迅速扩大的需要。发展到现阶段，该地区的工农业用水也已感到紧张。今后从自然资源条件看，除铁矿石资源将继续发挥优势外，某些自然资源的有利因素将逐渐消失，而薄弱环节的限制因素将随之增加。对该地区发展起重要作用的资源因素，将由原生的自然资源逐步过渡到由派生的劳动资源和经济资源所代替。这里已聚集了五百二十万城市人口，拥有强大的物质生产技术基础，对今后经济结构的变化将产生重大影响。从长远看，铁矿石资源尚需进一步大规模开发，但不可能也没有必要将采出的矿石全部在当地加工，将来可把部分多余精矿经海路运往长江流域。那些可发挥当地优势，耗能、耗水量相对较小的劳动密集型或技术密集型的加工工业，将会有较大的发展，轻工业在全区的地位将逐步有所提高。在农业结构方面有可能适当压缩水田面积，扩大副食品生产基地。区域规划的建设布局必须符合于该地区的资源特点和经济发展基本方向。

为了在地域上正确配置生产力，有必要在区域规划中对土地资源的各种利用方向进行综合评价。用地评价既要分析地形、水源、气候、土壤等自然因素，也要分析交通、工程设施、离城市中心远近、对环保要求等人为因素。对不同性质的用地要突出不同的因素。例如，对农业用地着重于土壤、地形、气候、植被和灌排条件等；对工业和城镇用地着重考虑地形坡度、工程地质与水文地质、水源、风向、环境容量、交通运输和各种管网设施条件等；对旅游风景和休养用地主要考虑风景、气候、水源、植

被、矿泉、交通等。根据不同用地方向的不同指标要求进行逐项评价，分出各种用地条件的优劣等级，然后在此基础上进行综合评价。这对于在地域上安排各项工程建设，合理解决用地矛盾有重要参考价值。

（二）工业合理布点与地域组合

工业合理布局是区域规划中需要解决的重要任务之一，应主要抓好以下几方面的工作：

1. 首先对区内现有工业布局状况进行分析，揭露问题和矛盾，以便在今后调整和建设工程中逐步改善布局。对布点不合理的企业要严格限制其继续扩大生产能力（如沈阳冶炼厂、抚顺铝厂等），对某些布局不合理的同类企业要在今后发展过程中在地域上进行适当调整（例如，现在天津钢厂所需的生铁由河北涉县供应，唐山钢厂所需生铁由宣化供应，而首钢的矿石基地迁安铁矿却在唐山地区，造成生铁与铁矿石对流，今后需扩大唐山地区的炼铁能力，限制首钢的发展）。对工业布局过于集中的城市和工业区要严加控制（如某些大城市市区），工业布点过于分散的要选择条件较优的工业点使其逐步形成组织工业协作和提供生活服务的地区中心（如三线地区）。

2. 对国家规划确定建设的大型骨干企业组织有关部门进行联合选厂定点。在全面分析原料与燃料来源、产品销售方向、交通、动力、供排水、场地、建筑材料以及其他各种条件的基础上，进行技术经济论证和多方案比较，选择最优厂址方案。象冶金、石油化工等大型联合企业的选址，因素很复杂，涉及许多部门，由一个主管部门自行选址定点是难以胜任的。例如，一个年产一千万吨的钢铁厂需占地二十多平方公里（包括城市用地），用水十秒立方（若为其修建水库尚需大量淹地）；为解决大量用电的冲击负荷问题，需有强大电网保证，而且还得新建一个一百万千瓦的大型自备电厂；厂外运输量达五千万吨，需为此新建、扩建若干铁路、公路和港口；在钢铁生产的基础上将会陆续出现

一批机械、建材、化工、轻工等协作配套企业，有可能形成二三十万人口以上的新城市，需为其安排副食品的生产供应基地。同时，钢铁联合企业对周围的环境也将发生很大影响。因此象这样重大建设项目的选址，只有冶金一个部门来组织，肯定要出问题。宝钢的选址仓促拍板定局已造成国民经济的巨大损失。石油化工联合企业的选址也存在同样问题。北京燕山石油化工总厂在最初选择炼油厂厂址时未考虑后来上乙烯及其配套项目，仅为解决水源问题就花了四亿元投资。

3. 在新开发的工业区、工业点搞好工业企业的协调组合。在新工业区进行工业企业的成组布局，把生产协作联系密切，有利于综合利用资源，共同使用基础设施的企业组合在一起，可以取得良好的经济效益。而在我国有不少新开发的工业区和工业点，企业布局相当杂乱。把一些互不相干甚至对立的工厂随便凑合在一起。例如，湖南某地曾把美术制品厂和炭黑厂放在一起，为此打了多年官司。有的名为工业区，实际上形不成区，企业布置稀稀拉拉，彼此很少联系，不易发挥工业区的综合效果。

（三）农业生产布局和土地利用的合理安排

农业是国民经济的基础，与土地资源的开发利用关系特别密切，因此在区域规划中对农业布局和农业土地利用的安排应给予足够的重视。

1. 因地制宜发展农、林、牧、副、渔生产，综合解决农、林、牧、副、渔业的用地矛盾。发展农、林、牧、副、渔必须根据各地不同的自然条件和社会经济条件，因地制宜合理布局。过去有些地区不顾客观条件，片面强调以粮为纲，盲目开荒，破坏森林和草原，使自然生态严重失去平衡，农业生产率低下，造成恶性循环。例如西北黄土高原水土流失日趋严重。现在有些同志不考虑如何解决这些地区粮食、燃料供应的具体可能途径，过份强调发展林牧业，主张西北地区大片耕地还林还牧，也是脱离实际的。不少土地资源往往是既宜农又宜林、宜牧，如何合理安排

农、林、牧用地，应从国民经济整体利益出发，把需要与可能，经济效益与生态环境结合起来，进行具体分析论证。对围湖造田和围海造田的问题也要作具体分析，不能轻率地作绝对肯定或绝对否定的结论。海涂既可用于发展水产养殖，也可用于围垦或建设盐田，应因地制宜地满足国民经济多方面需要，不一定都单打一。

2. 调整作物布局，有效地利用耕地面积。在已有的耕地面积上可以种植各种不同的农作物。各地适宜主要发展什么作物？经济作物应向哪些地带适当集中？怎样确定蔬菜基地？均属作物合理布局的问题。在不同的地理条件、不同的土地上种植同样的作物，或在同样的地理条件和同样的耕地上种植不同的作物，均会产生不同的经济效益。应从提高经济效益的角度出发，在分析作物布局现状和今后农业生产条件可能变化的基础上，对逐步调整作物布局提出规划意见。衡量作物布局的经济效果，需进行地区之间的比较。例如珠江三角洲地区蔗糖单产虽比湛江地区高出1.1倍，但粮食亩产前者比后者高出1.7倍；而且珠江三角洲人多地少，城镇居民点较密，靠近港澳，发展蔬菜、瓜果、花卉、蚕桑等生产收入亦很高，湛江地区土地潜力较大，种植甘蔗收益显著；因此从全局看在湛江地区发展甘蔗种植比珠江三角洲地区更为有利。又如自六十年代以来，北京地区水稻田面积大量增加，而地处下游的天津地区因水源不足使著名的小站稻种植面积大幅度缩减，这一布局变化是否经济合理很值得研究。

3. 合理解决基建用地与农业用地的矛盾。对各项基本建设占用农地问题，需权衡利弊得失进行妥善安排。水利建设占地甚多，尤其是修建大中型水库往往需大面积淹地，使现有耕地面积大量减少，但兴修水利可有多种效益，其中防洪、灌溉有助于直接提高耕地的单位面积产量，因此对水利占地问题除进行经济效益的综合评价外，亦可进行农业经济损益的具体分析。工矿企业和交通建设用地尽量少占良田好地，但也不能很绝对。有时为不占良田所花代价太大时，也可考虑占用部分良田，但在规划建设

中应把某些低产地改造成为高产地区。城镇建设要特别注意解决好与菜地的矛盾。因为一般由普通耕地变成高产菜地至少需要十年、八年的精心耕作和改良土质。在城市建设规划中应尽量圈出较稳定的高产菜地范围，不摆建设项目，以防止建成区不断向四周扩展，蔬菜地不断往外推移的局面。

（四）人口变化预测和城乡居民点布局

区域规划以处理好人地关系为中心任务。人既是劳动者，又是消费者。在我们社会主义国家，人民是大地的主人。人口是开发国土发展生产必不可少的资源，而发展生产的主要目的是为了满足人民日益增长的物质和文化生活的需要。人们长期在一定的国土上生活，为此在国土的开发和建设中，应为当地城乡居民提供较好的居住和生活环境作出合理安排。

1. 首先应对区内的人口变化进行预测。除了计算人口自然增长外，还要根据工农业生产的发展和其它社会因素预测人口的机械变动和城镇人口发展趋势。在上述基础上对人口分布和城乡居民点布局进行规划。在区域规划中应把区内各种类型的城乡居民点，包括大中小城市、卫星城、工人镇、县城、集镇、公社中心、自然村等看成是地域上相互有机联系的居民点体系加以研究。

2. 重点是要搞好城镇的合理布局。城镇化是代表社会发展的方向，也是我国必然要走的道路。有人预计到2000年我国城镇人口占总人口比重有可能提高到百分之二十五，即要比现有城镇人口翻一番。新增的大量城镇人口在地域上怎样分布？该往哪里集中？是一个很重要的问题。由现有各城市分别进行规划显然难以解决这个问题。必须从较大的地域范围，根据各地区不同的条件和特点，对一系列城镇的发展和布局进行国土规划和区域规划。通过区域规划工作要确定区内各类城镇的发展方向和合理规模，指出哪些城市应严加控制，哪些城市可适当控制或适当发展，哪些城镇应重点发展。对区域内每个主要城镇都要明确其主要职能，并据此规定哪一类建设项目该限制，哪一类建设项目该

鼓励，要有区别、有选择地进行建设。在不同性质的城镇之间应组织合理的分工与协作，改善城镇间的交通联系，明确各类城镇不同的服务设施水平和服务地域范围。由于在同一地域范围内各城镇的发展是相互联系相互制约的，因此，必须对区内城镇的改造和新建，城镇规模的控制和发展，以及城镇布点的集中和分散进行统筹规划。我国多年来提倡要控制大城市，发展中小城镇，但实际上大城市仍在继续膨胀，有些大城市的规模越来越大，难以控制，而许多中小城镇却发展不起来。六十年代以来建了不少工人村式的小居民点，多数是一厂一点，过于分散，形不成象样的小城市，生活和文化服务设施很差，职工都不安心，有机会就想搬回大城市。由此可见，中小城市发展不起来，人口向大城市、特大城市继续集中的趋势将难以扭转。出现上述情况可能有多种原因，不搞区域规划也是重要原因之一。

3. 对农村居民点建设布局也需要规划指导。在区域规划中一般只对农村居民点布局提出方向性原则性建议。例如根据各地的人口密度、地形和交通条件论证各级农村居民点的合理规模，指出随着农业现代化程度的提高，农村居民点布局的可能变化趋势，设想如何初步调整现有的农村居民点网，使其能适应不断改善农村人民生活条件与缩小城乡差别的需要。对有些地理位置和建设条件较好的农村小集镇或公社中心可建议发展成为万人以上的稍具规模的小城镇。对农村居民点的具体布局规划应由地域范围较小的农村土地规划来制订。

(五) 统一规划建设交通、动力、水利等区域性公用基础设施发展工业生产和改善城乡居民生活都需要建设交通运输、动力供应、水源开发利用等基础工程设施。在同一地区范围内进行上述工程建设，不能各部门、各企业各搞一套，应相互协调配合，统一规划建设，共同联合使用，这样可以避免巨大浪费，节约大量基建投资。过去在这方面的工作失误，不胜枚举，不仅在三线建设中，“羊拉屎”的工业布局使各厂各搞一套乃至数套