

# 中国技术政策

---

## 城乡建设

---

国家科委蓝皮书

第 6 号

---

国家科学技术委员会

1985 · 北京



# 中国技术政策

## 城乡建设

(内部文件)

---

国家科委蓝皮书

第 6 号

---

国家科学技术委员会

1985·北京

# 前 言

## ( 一 )

根据国务院的统一部署，从一九八三年一月起，国家科委、国家计委和国家经委联合组织了全国性的技术政策的论证工作。各有关部门和专业领域的领导及专家二千多人参与了这项工作。到目前为止，经过论证的已有能源、交通运输、通信、材料工业、机械工业、住宅建设、建筑材料、农业、消费品工业、集成电路、电子计算机、城乡建设、环境保护等十三项技术政策。这套中国技术政策蓝皮书，是国家科委委托中国科技促进发展研究中心根据论证的情况组织编写和整理的。全书共计十一册，目录为：

能源技术政策；

交通运输技术政策；

通信技术政策；

材料工业技术政策；

机械工业技术政策；

住宅建设和建筑材料技术政策；

农业技术政策；

消费品工业技术政策；

计算机技术和集成电路技术政策

城乡建设技术政策；

环境保护技术政策。

每册蓝皮书基本上包括四部分内容。第一部分为国家技术政策要点。第二部分为技术政策要点说明。第三部分为制定技术政策所需要的

有关背景材料。第四部分为专家论证材料。其中第一部分属于国家政策指导文件，经国务院正式批准后，即在全国范围内颁布实施，作为指导、监督、检查我国技术发展方向的基本政策依据。第三、四部分为参考材料，供有关部门在研究和执行技术政策时参考之用。这套技术政策蓝皮书的内容包括了我国现代化建设的各个重要技术领域。它们参考了国外科学技术发展的最新动向，又详细分析了我国经济技术发展的实际情况，在充分论证的基础上，提出了我国技术发展的基本路线和基本目标，是当前我国进行现代化建设的重要科学依据。可以预料，这套蓝皮书的编辑出版对我国经济工作和科技工作的发展，将产生重大而深远的影响。

## (二)

这样大规模地论证和制定技术政策，在我国还是第一次。这是由当前国际和国内发展多方面因素决定的。当代科学技术突飞猛进，日新月异，特别是一系列新兴技术的崛起，正在广泛渗透到经济社会生活的各个方面，引起世界经济社会结构的重大变革。在这种背景下，制定正确的技术政策来引导科学技术的发展，已经成为各国普遍关心的课题。在国内，党的十二大把科学技术列为国家经济发展的战略重点。加速技术进步已成为我国振兴经济，建设现代化和实现十二大提出的战略目标的关键。要做到这一点，不仅需要进行一项项技术与工艺的改革与创新，更重要的是对整个经济结构和产品结构的调整、生产力的合理配置、工农业的技术改造、新兴产业的形成与发展等作出科学的决策。这就需要有正确的技术政策的指导。在这种情况下，系统地研究、论证和制定各方面的技术政策，就成为我国顺利进行现代化建设的一个基本条件和前提。

### (三)

制定技术政策，必须明确我国当前的技术发展水平和今后一定时期内技术发展的总目标。蓝皮书对这两方面情况作了详细的阐述。

一九八二年十月赵紫阳总理在全国科技奖励大会的讲话中提出：“到本世纪末，把经济发达国家在七十年代和八十年代初已经普遍采用了的、适合我国需要的先进的生产技术，在我国厂矿企业中基本普及，并形成具有我国特色的技术体系。”在技术政策论证过程中，专家们一致认为，在我国提出这样的总的技术发展目标和要求，既是非常积极的，又是切合实际的。

当然，各行各业的技术水平的发展前景，将会各有不同，需要针对不同情况作具体分析。综合起来看，大致有以下五种类型。

一是大多数领域，首先是大批骨干企业，经过努力，有可能在本世纪末达到经济发达国家七十年代和八十年代初的技术水平。

二是有些传统产业（如纺织、食品等）和一些新兴产业（如家用电器、微电子计算机等）有需要也有可能接近经济发达国家九十年代水平或接近当时的世界先进水平，不然这些产品在国际和国内市场上都会缺乏竞争力。

三是有些领域（如交通、城乡电气化、煤气化、通信等）还不可能达到基本普及经济发达国家七十年代和八十年代初的生产技术水平。

四是有些领域，国外过去的技术发展方向并不适合我国国情，或不再适合今天新技术发展的潮流，因而我们不能重走人家走过的老路，要另辟蹊径，或者跳越一些阶段，采用更为新颖的先进技术。

五是有些领域我国有独特的资源条件和传统技术（如稀有金属共生矿、中医中药等），开发利用这些资源，发展自己的独特技术，

必将形成和发展具有我国特色的先进技术。

#### ( 四 )

充分尊重和发挥专家在国家宏观决策中的地位和作用，把决策的科学性同决策的民主性结合起来，这是十一届三中全会以来党和国家政治生活中一个鲜明的特征。这一点在蓝皮书中也得到充分的反映。在论证过程中，各部门的领导干部和广大专家把国家利益和整体利益放在第一位，畅所欲言，百家争鸣，集思广益，为制定国家统一的技术政策作出了贡献。可以说，这套蓝皮书是我国大规模论证和制定技术政策这项巨大工程的真实记录，是二千多名领导干部和专家的集体智慧和经验的结晶。

由于人们在学术思想上、实践经验上不一致，考虑问题的角度与方法各异，因此在讨论中发表各种不同的看法和意见是很正常的。在蓝皮书中，我们尽量选登了这些不同的意见，使读者有可能从比较中获得更全面的信息。这有利于今后继续深入探讨问题，使那些经过实践检验的正确意见不致受到忽视。

#### ( 五 )

用发布蓝皮书的形式阐述我国科学技术发展的政策，这在我国还是第一次。今后国家科委将继续采用这种形式，发布有关科技发展的重要政策文件。我们希望，这对各部门各地方正确理解和执行国家的科学技术政策有所启发和帮助。由于我们在这方面的经验还不够，这套蓝皮书在编辑工作中可能存在这样那样一些问题，希望能得到各方面的指正。我们殷切期待大家都来关心和支持科学技术政策的研究论证工作，使我国的科学技术政策更加充实和完整，在我国社会主义现代化建设中发挥出更大作用。

国家科学技术委员会 一九八四年十一月

# 目 录

## 一、城乡建设技术政策要点及其说明

|                   |        |
|-------------------|--------|
| 城市建设技术政策要点·····   | ( 2 )  |
| 城市建设技术政策要点说明····· | ( 15 ) |
| 村镇建设技术政策要点·····   | ( 31 ) |
| 村镇建设技术政策要点说明····· | ( 39 ) |

## 二、城乡建设技术政策背景材料

|                              |         |
|------------------------------|---------|
| 我国百万人以上大城市的发展与控制·····        | ( 50 )  |
| 合理发展中等城市的几个问题·····           | ( 66 )  |
| 加快小城镇建设和发展·····              | ( 73 )  |
| 城市土地利用·····                  | ( 80 )  |
| 旧城的利用、改造与更新·····             | ( 89 )  |
| 综合开发问题·····                  | ( 98 )  |
| 城市设施、城市发展目标和国民经济发展的关系·····   | ( 102 ) |
| 2000年我国城市化水平的预测·····         | ( 109 ) |
| 我国城镇布局的发展目标·····             | ( 121 ) |
| 建立区域城镇体系,发挥中心城市的作用·····      | ( 132 ) |
| 旧城改造中的工业调整问题·····            | ( 138 ) |
| 生活居住用地定额指标问题·····            | ( 143 ) |
| 一些国家和地区城市人口比重与人均生产总值的关系····· | ( 148 ) |
| 部分国家或城市的设施水平·····            | ( 150 ) |
| 国内外关于市镇建制规定的资料·····          | ( 152 ) |
| 美国都市人口的发展概况·····             | ( 154 ) |
| 关于日本人口的一些资料·····             | ( 155 ) |
| 苏联城市及城市人口的增长和小城市发展概况·····    | ( 157 ) |
| 苏美一些学者关于城市合理规模的部分论点·····     | ( 161 ) |
| 美国的城市规划与建设·····              | ( 165 ) |
| 英国的新城建设·····                 | ( 167 ) |
| 一些国家卫星城的建设和发展趋势·····         | ( 168 ) |
| 发展中国家小城镇建设动向·····            | ( 170 ) |
| 一些国家城市规划的管理体制·····           | ( 174 ) |
| 苏联城市规划机构体制情况简介·····          | ( 178 ) |
| 一些国家城市规划的法制情况·····           | ( 182 ) |
| 城市供水在国民经济中的地位和作用·····        | ( 186 ) |

|                                |         |
|--------------------------------|---------|
| 积极研究推广净水输配检测新工艺新技术·····        | ( 195 ) |
| 旧城市原有上水管网的更新与改造·····           | ( 201 ) |
| 完善排水系统,提高污水处理能力·····           | ( 205 ) |
| 我国城市水资源问题及2000年城市用水的预测·····    | ( 212 ) |
| 大力提倡节约用水·····                  | ( 217 ) |
| 保护水资源,加强污水的治理与利用·····          | ( 221 ) |
| 城市排水工程建设的投资渠道·····             | ( 227 ) |
| 要推广使用煤气·····                   | ( 230 ) |
| 2000年城市煤气普及水平的预测·····          | ( 233 ) |
| 发展城市燃气的储存与输配技术·····            | ( 239 ) |
| 热力管网敷设新技术·····                 | ( 243 ) |
| 城市新热源——低温核供热的应用·····           | ( 248 ) |
| 发展燃气应用技术·····                  | ( 252 ) |
| 关于城市集中供热方式问题·····              | ( 256 ) |
| 合理选择城市能源结构·····                | ( 259 ) |
| 城市交通在国民经济中的地位与作用·····          | ( 262 ) |
| 积极改善和完善道路系统·····               | ( 267 ) |
| 充分利用工业废料筑路·····                | ( 273 ) |
| 移动通讯在城市公共交通中的应用·····           | ( 277 ) |
| 我国城市公共交通现状和2000年客流、车辆发展预测····· | ( 283 ) |
| 我国百万人以上大城市应发展快速交通·····         | ( 289 ) |
| 建立综合的公共交通系统是我们的方向·····         | ( 296 ) |
| 2000年城市交通水平及规模的预测·····         | ( 302 ) |
| 关于城市道路技术政策的几个问题·····           | ( 305 ) |
| 关于改革城市公用事业价格初探·····            | ( 315 ) |
| 市政公用事业建设资金渠道及人才培养·····         | ( 324 ) |
| 城市环卫、园林绿化和风景名胜区技术政策及相关政策·····  | ( 329 ) |
| 2000年城市环境卫生水平预测·····           | ( 335 ) |
| 市容环境卫生在城市建设中的地位和作用·····        | ( 338 ) |
| 城市垃圾的处理对策·····                 | ( 340 ) |
| 城市粪便的无害化处理和利用·····             | ( 343 ) |
| 探讨减少城市垃圾的途径·····               | ( 346 ) |
| 试谈环卫专用车辆的发展方向·····             | ( 348 ) |
| 城市园林绿化的几个问题·····               | ( 351 ) |
| 切实保证城市园林绿化用地·····              | ( 355 ) |
| 解决园林绿化的资金来源·····               | ( 358 ) |
| 提倡多以植物造景·····                  | ( 361 ) |
| 国外城市的绿化·····                   | ( 364 ) |

|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| 关于我国的风景区·····                    | ( 376 ) |
| 我国风景区的特点和价值·····                 | ( 385 ) |
| 关于风景区的规划建设·····                  | ( 389 ) |
| 美国的国家公园·····                     | ( 392 ) |
| 美国的原野风景游乐系统概况·····               | ( 397 ) |
| 国外国家公园资料·····                    | ( 404 ) |
| 我国村镇建设概况·····                    | ( 415 ) |
| 我国村镇建设的发展设想·····                 | ( 422 ) |
| 国外村镇建设的一些情况·····                 | ( 428 ) |
| <b>三、城乡建设技术政策论证会发言</b>           |         |
| 城市宏图,建设有纲·····                   | ( 434 ) |
| 即席数语·····                        | ( 436 ) |
| 2000年我国城镇化水平及其相应的政策措施·····       | ( 438 ) |
| 城市矛盾与城市科学——从北京城市发展面临的十大矛盾谈起····· | ( 439 ) |
| 建立中国式的城镇体系是个重要目标·····            | ( 447 ) |
| 江苏省城镇体系的探讨·····                  | ( 449 ) |
| 大城市建设的政策与途径·····                 | ( 451 ) |
| 关于控制大城市规模的问题·····                | ( 455 ) |
| 重点工程建设要吸取历史的经验教训                 |         |
| ——关于配合重点工程建设的几点想法·····           | ( 459 ) |
| 关于城市设施建设问题·····                  | ( 463 ) |
| 关于土地价值及其利用问题·····                | ( 465 ) |
| 关于城市建设人才培养问题·····                | ( 468 ) |
| 尽早批准城市建设技术政策,开创城市建设的新局面·····     | ( 470 ) |
| 要统一规划,统一建设·····                  | ( 473 ) |
| 真正把城市基础设施放到应有地位·····             | ( 474 ) |
| 对城乡建设中立法、执法及体制方面的一些看法·····       | ( 477 ) |
| 有偿使用城市市政设施的必要性·····              | ( 480 ) |
| 发展城市燃气的必要性和有关技术经济问题·····         | ( 482 ) |
| 我国城市可以采用低温核能供热·····              | ( 484 ) |
| 必须确立公共交通在城市规划中的主体地位·····         | ( 486 ) |
| 保护水源,提高水质,节约工业用水,提高城镇用水普及率·····  | ( 490 ) |
| 关于城市交通结构的动态、延误与技术政策的一点浅见·····    | ( 493 ) |
| 城市交通政策上的一个尖锐问题·····              | ( 495 ) |
| 城市生活废弃物对健康的危害·····               | ( 498 ) |
| 城市环境卫生设施一定要纳入城市建设规划·····         | ( 500 ) |
| 对城市绿化技术政策的几点看法·····              | ( 502 ) |
| 城市实现普遍绿化是我国基本政策·····             | ( 506 ) |

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| 因地制宜地发展城市园林绿化.....         | ( 508 ) |
| 我国风景名胜区的性质、问题和保护.....      | ( 511 ) |
| 关于村镇规划的几点建议.....           | ( 514 ) |
| 村镇建设中急待解决的几个问题.....        | ( 516 ) |
| 关于农村集镇发展的几个问题.....         | ( 518 ) |
| 国营农场小城镇规划建设中的几个技术政策问题..... | ( 521 ) |
| 农民建房应规定面积指标.....           | ( 525 ) |
| 附：技术政策组成员名单.....           | ( 527 ) |

# 一、城乡建设技术政策要点 及其说明

# 城市建设技术政策要点

(报批稿)

建国以来，我国城市有了很大发展，到1983年底，全国共有289个市、2819个建制镇，还有377个未设镇建制的县城。城市的发展对繁荣城乡经济、促进社会主义物质文明和精神文明建设发挥着越来越重要的作用。

但是，长期以来由于对城市发展的规律以及城市在国家经济社会发展中的地位和作用认识不足，城市建设落后于城市的发展；管理体制不当，致使城市建设产生了许多问题。主要是城市布局混乱，住宅紧张，交通拥挤，环境污染加剧，公共服务设施短缺，特别是供水、排水、道路等工程设施严重不足，直接影响生产发展和人民生活的改善。历史经验证明：要建设现代化的国家必须建设现代化的城市，而建设现代化的城市又必须有科学的城市规划和与城市现代化相适应的基础设施。因此，在“四化”建设中，把城市的规划、建设和管理工作摆到重要位置上，并使之纳入科学轨道，已经成为一项十分紧迫的任务。

到本世纪末，为实现我国工农业总产值翻两番和人民生活达到小康水平的需要，应根据不同地区的发展条件，建设一大批与国家经济社会发展水平相协调的现代化城市。这就需要努力实现以下主要目标：

——初步建立起城乡发展比较协调、各类城镇分布比较合理的城镇体系；

——城市有比较科学合理的规划布局，有较好的经济、社会和

环境效益；

——具有同社会经济发展相适应的、比较完备的工程设施；

——科学技术、文化教育、体育卫生、金融贸易、商业服务和旅游娱乐事业设施比较完善；

——居住水平较高，基本上每户有一套经济实用、舒适方便的住宅，并有良好的居住环境；

——城市绿化良好、生态平衡、有较高的环境质量；

——具有反映社会主义精神文明、体现民族传统和地方特色的城市风貌；

——采用先进的科学技术成果和现代化的管理手段，使城市交通便捷、信息通畅、防灾应变能力，适应各项事业的发展需要。

为实现上述目标，必须采取以下的技术政策：

### **一、逐步完善合理的城镇**

#### **体系，依托城市带动周围地区的发展**

——在国土规划与区域规划的基础上，逐步完善我国大城市、中等城市、小城市和建制镇的城镇体系，充分发挥城市的中心作用，促进地区经济和社会的协调发展。

——城市规划部门要参与国家有关重点建设工程的选址和基本建设前期工作；凡是要建在城市的新建项目应尽量依托现有的中小城市。

——新建城市要考虑各类产业的合理配置。力求男女人口平衡，就业门路广阔，形成合理的社会结构，发挥城市的综合功能。

——沿海地区和经济发达地区的城市，要发挥优势，并结合产业结构的合理调整，向经济不发达地区有计划地进行工业、技术和

智力转移，通过合理的人口流动，促进不发达地区和少数民族地区的经济开发和城市发展。

——沿海的开放城市通过采取特殊的政策，并充分利用自己的优势，尽快地把城市建设成为引进技术、引进资金、引进人才、掌握信息、吸收管理经验、扩大对外贸易和对内联合的基地。

——经济不发达地区要注意集中力量发展中心城市，并以这些城市为依托，带动周围地区小城市和工矿城市以及广大县镇的发展。

## **二、控制大城市规模， 合理发展中等城市，积极发展小城市**

——到本世纪末，我国城镇人口必将要有大幅度的增长。要科学地预测城市人口发展规律，力求使规划人口规模与实际发展大体符合。

——要根据各地的自然环境、建设条件、发展历史和现实基础以及区域经济的合理分工，科学地确定城市性质和发展目标。历史文化名城和风景旅游城市，更应慎重地确定其产业结构及主导的工业门类和发展规模。

——大城市的人口发展规模要加以控制，特别要严格控制百万人以上的大城市市区的人口增长。新建大型工业项目不能再安排在市区，对大量用地以及大量增加用水量、运输量、耗能量或者严重污染环境等不适当的扩建项目，应严格加以控制。同时，要有组织、有步骤地向乡村扩散某些工业项目，与乡镇企业结合，既有助于发展农业、发展小城镇，又可减少城市人口、改善城市环境。

——要根据合理布局和控制大城市市区人口的需要，有计划有

重点地建设卫星城镇，卫星城镇与市区要有便捷的交通和通信联系，其公共服务设施应达到甚至超过市区的水平。对从市区迁到卫星城镇的职工，应在工资、住房、子女升学、就业方面给予优惠待遇。人口由大中城市向小城市流动，也应给予优惠的待遇。

——要充分利用现有的中等城市。需要依托城市的新建项目应优先安排在资源丰富、交通便利、具有一定基础设施的中等城市，使新建项目投资少、受益早。国家和地方要加强这些城市各项设施的配套建设，使其更好地发挥中心城市的作用。

——积极发展小城市，使其成为吸收新增加的城镇人口的聚集地。重点建设一批条件较好的小城市，使之成为一个地区的政治、经济、科技、教育、文化中心，或发展成具有专门职能的中等城市。

——要创造条件，使达到设镇标准的农村集镇及时设镇建制；达到设市标准的县城和镇，及时设市建制。

——鼓励企事业单位到小城市去建设，在税收、信贷、能源供应、土地征用和经营管理费用等方面给予优惠。

### 三、城市各项建设要统一规划、合理布局

——城市选址应注意到充足的水源、便捷的交通和良好的自然条件，并要尽可能避开地下矿藏、地震断裂带和地下文物古迹。要注意选择有利于防洪、防震与工程地质良好的地方。

——城市规划布局要因地制宜，合理分区。建筑应力求集中紧凑，便于成片建设以节约用地和缩短工程管网，提高运行效率。

——城市的布局结构要保持一定的弹性，要为城市的经济、科技、文教等各项建设的发展留有必要的余地。

——工业建设尤其是大中型工业建设项目，应尽量成组布置，

形成不同性质和规模的工业区、工业小区或工业街坊，以利生产协作和提高经济效益；工业（特别是有污染的工业）必须避开城市的上风向和水源上游及旅游价值高的风景文物区。

——生活居住用地应优先安排在自然环境条件较好的地段，沿河、沿海城市应留出一定的生活岸线，为居民游憩提供方便。

——铁路货运干线、大型货场、编组站和过境公路不应穿越和分割城市，影响城市各项正常活动，已经影响城市活动的应逐步加以解决；机场、电台和重要军事设施应避开城市人口密集地区，避免相互干扰。

——合理开辟和综合利用城市地下空间，充分发挥人防工程的效能。

——要讲究建筑艺术，搞好城市设计，充分利用山川河湖等自然环境条件，组织好城市的空间构图，使城市景观优美协调。严禁任意侵占、填埋城市区域内的江河湖泊水面，破坏生态平衡。

——要搞好城市郊区的工地利用规划，对农村的住房、道路和各种管网建设，要统一规划、加强管理。要处理好城市近郊与市区联接地带的关系，使各项建设项目协调发展。

#### **四、合理用地、节约用地、保证用地**

——要根据城市规划，合理安排城市开发建设程序，科学地制定近期建设规划，有计划地扩充城市用地。城市规划部门要加强对规划区范围内的土地管理。要改变城市实际存在的“土地单位所有制”的状况，对现有的不合理用地和闲置土地要统一调整。

——城市用地要集中成片紧凑发展。应根据城市规划统一安排城市的蔬菜、肉禽蛋等副食和饲料工业基地。有计划地调整插花农

田、菜地和其他用地。

——居住区规划必须保证住宅的日照、通风、防火、防震等要求，必须防止为提高居住密度和建筑面积密度，牺牲必要的安全、卫生条件，片面强调节约用地的错误作法；要尽快地按各地情况订出科学的建筑密度、人口密度指标和城市各项用地指标。

——城市建设应适当提高平均层数，扩大生活居住用地；凡条件许可的工业、仓库等，也应向多层方向发展。要提倡建设综合性建筑，尽量节约用地。

——城市建设要充分利用劣地、荒地和坡地。有条件的地方要在保证生态平衡前提下围海造地。

——国家建设用地必须予以保证，征地要精打细算，用多少征多少。必须杜绝征地中的不正之风。

## 五、逐步改造旧城区

——对旧城区要“加强维护、合理利用、适当调整、逐步改造”，并把旧区改造和新区开发结合起来，统筹安排。

——旧城区改造的重点是棚户、危房集中地段，市政公用设施严重不足、交通阻塞和环境污染严重地段，以及机场、车站、码头等人流集中地区。要积极创造条件，采取统一规划、综合开发、分步进行的办法在有条件的城区实行成街成片改造；旧城区的零星新建、改建工程项目要按照规划建设，防止乱拆、乱插和乱建。

——旧城改造要同城市工业的技术改造、土地利用的调整以及改善交通、改善各种基础设施相结合；结合老企业改造，采用先进技术有计划地迁出那些必须迁出的项目，发展生产，消除污染，改善环境，扩大居住用地。