

全国城市建设工作会议文件汇编

城乡建设环境保护部政策法规局



中国环境科学出版社

全国城市建设工作会议 文件汇编

城乡建设环境保护部政策法规局

中国环境科学出版社

1988

内 容 简 介

本书汇编了国务院有关加强城市建设方面的文件,万里、李鹏同志在全国城市建设工作会议上的重要讲话,以及城乡建设环境保护部部长叶如棠同志的报告。这些文件和讲话提出了城市建设的方针、政策和指导思想,对指导和加快城市建设、搞好改革有重要意义。

本书还汇编了我国部分城市的建设经验,着重介绍了城市建设在改革、开放中,在规划、建设与管理等方面的做法和经验。

本书可供城市建设、规划领导干部,科研设计、工程技术人员、管理人员和有关专业人员参考。

全国城市建设工作会议文件汇编

城乡建设环境保护部政策法规局 编

责任编辑 陈菁华

*

中国环境科学出版社 出版

北京崇文区东兴隆街 69 号

地质出版社印刷厂印刷

内 部 发 行

*

1988 年 10 月第 一 版 开本 787×1092 1/16

1988 年 10 月第一次印刷 印张 27 1/4

印数 0001—3500 字数 646 千字

ISBN 7-80010-094-4/X0095

定价 7.00 元

前 言

为了贯彻和宣传 1986 年 11 月国务院召开的全国城市建设工作会议精神，进一步推动城市建设工作，我们汇编了《全国城市建设工作会议文件汇编》。书中收入了万里、李鹏副总理在会议上的重要讲话和建设部部长叶如棠同志的工作报告，以及各地加强城市规划、建设与管理的经验材料。此外，还收入《国务院关于加强城市建设工作的通知》以及有关城市建设方面的一些规定。由于篇幅所限，我们在选编各地的经验材料时作了一些删改，并按行政区划顺序加以排列，特作说明。

编 者

1987. 10

目 录

我国城市建设发展的新时期(代序).....	储传亨(1)
国务院关于加强城市建设工作的通知.....	(3)
万里同志在全国城市建设工作会议开幕时的讲话.....	(7)
李鹏同志在全国城市建设工作会议结束时的讲话.....	(12)
提高认识 坚持改革 加快我国城市建设的步伐.....	
.....城乡建设环境保护部部长叶如棠同志在全国城市建设工作会议的报告(20)	
认真贯彻《国务院关于加强城市建设工作的通知》的通知.....	城乡建设环境保护部(37)
关于贯彻国务院加强城市建设工作的通知精神 切实加强城市规划实施管理的通知	
.....	城乡建设环境保护部(39)
关于贯彻国务院 47 号文件精神 搞好城市配套建设的通知	
.....	城乡建设环境保护部(41)
国务院办公厅转发城乡建设环境保护部关于加强城市环境综合整治报告的通知.....	(43)
附:城乡建设环境保护部关于加强城市环境综合整治的报告	
天津城市建设的成就与经验.....	天津市人民政府顾问 毛昌五(47)
河北省城市建设工作的回顾与展望.....	河北省建设委员会(59)
抓住规划这个“龙头” 建设新型城市.....	石家庄市人民政府(64)
从建立健全法规制度入手 加强城市规划管理.....	邯郸市规划建设委员会(67)
保定市实行排水设施有偿使用.....	保定市建委(70)
抓紧体制改革 加快山城建设.....	张家口市人民政府(74)
规划是根本 管理是关键.....	承德市人民政府(82)
唐山恢复重建中的城市基础设施建设.....	唐山市城乡建设委员会(84)
改革促进了城市建设管理.....	太原市城市建设管理委员会(88)
搞好城市公共交通的出路在改革.....	太原市公共交通公司(93)
围绕发挥本地优势 搞好城市规划建设.....	大同市人民政府(97)
加强水资源管理 推动节水工作开展.....	
.....呼和浩特市水资源管理办公室、呼和浩特市节约用水办公室(103)	
加强领导 深入改革 调动各方面的积极性 努力搞好城市建设.....	
.....乌兰浩特市城乡建设环境保护局(108)	
搞好综合开发 加快住宅建设	乌兰浩特市房产局(112)
加速老城区综合改造步伐 发挥中心城市的作用	沈阳市人民政府(116)
抓关键办实事 规划建设管理好大连	大连市城乡建设委员会(123)
实现政府工作重心的转移 在加强城市功能上做文章	吉林省人民政府(129)
解决省会城市“乘车难”的几点做法	长春市人民政府(134)
以规划为指导 以改革为动力 加快旧城改造步伐	吉林市人民政府(138)

抓好城市建设 为发挥中心城市作用而努力	哈尔滨市人民政府(143)
积极改革 大家动手 加快齐齐哈尔市城市建设	齐齐哈尔市人民政府(149)
以创建文明城市为目标 加快城市基础设施建设	牡丹江市人民政府(153)
明确职责分工 加强前期工作 提高市政工程建设的社会效益	
.....	上海市建设委员会(158)
调动各方面积极性 走综合开发的路子 不断加快住宅建设的步伐	
.....	上海市建设委员会(160)
调动市、区两个积极性 共同搞好市政建设和管理	上海市建设委员会(163)
适应改革开放的形势 加强城市规划和管理工作	上海市城市规划建设管理局(166)
江苏省城市建设情况的总结与展望	江苏省建设委员会(171)
围绕搞活城区 实行目标管理 推动城建改革的深化和发展	
.....	南京市城乡建设委员会(180)
加强城市规划建设管理 推动社会主义两个文明的建设	常州市人民政府(186)
全面保护古城风貌 积极开发建设新区	苏州市人民政府(190)
加快集镇建设步伐 适应商品经济发展	温州市人民政府(196)
加快城市基础设施建设 适应大规模开发建设需要	宁波市人民政府(204)
坚持四个结合 强化建设用地管理	安徽省城乡建设环境保护厅(207)
立足改革勇于探索 努力开创城市改造建设的新局面	合肥市人民政府(214)
完善城市功能 创建文明城市	蚌埠市政府办公室(222)
大力推进综合开发和商品房经营	安徽省房屋建设开发公司(225)
开放改革 加快特区城市建设	厦门市城乡建设委员会(229)
增强城市意识 服务改革开放 建设文明城市	三明市建设委员会(232)
加强领导 坚持改革 努力搞好城市的规划建设和管理	江西省建设厅(241)
改革带来了城市建设的活力	南昌市人民政府(245)
加强领导 坚持改革 努力开创城市建设工作的新局面	
.....	山东省副省长 谭庆琰(249)
坚持改革 加快城市建设步伐	河南省建设厅(256)
坚持改革 加速城市建设	漯河市城乡建设委员会(263)
努力把襄樊建成人们向往的地方	襄樊市副市长 李正洪(266)
实施经济政策 促进城镇建设	湖南省建设委员会(273)
集中力量抓好城市建设	长沙市人民政府(278)
狠抓旧城改造 充分发挥城市的作用	湖南省衡阳市人民政府(284)
把城市园林绿化作为一项伟大工程来抓	
.....	中共衡阳市委书记 衡阳市绿化委员会主任 杨敏之(289)
城市功能要发挥 城市建设要先行	湖南省岳阳市人民政府(292)
少花钱多办事 加速城市建设	娄底市人民政府(295)
广东省城市建设的做法和体会	广东省建设委员会(298)
改革使广州市城市建设充满了活力	广州市城乡建设委员会(303)
改善投资环境 发展特区建设	深圳市副市长 李传芳(308)

南宁市切实加强城市规划建设与管理	(314)
发挥政府职能 搞好城市建设	广西柳州市城乡建设环境保护委员会(320)
充分认识城市的作用 加强对城市建设的领导	四川省副省长 顾金池(324)
以干道建设带动城市建设	成都市人民政府(329)
城市建设要走资金社会化的道路	重庆市城乡建设管理委员会(332)
发挥城市功能 创建新兴城市	德阳市人民政府(335)
坚持改革 集中主要力量 抓好城市的规划建设和管理	德阳市建设委员会(339)
加强精神文明建设 促进城市建设和管理	
自贡市城乡建设环境保护委员会 自贡市五讲四美三热爱活动委员会办公室(344)	
采取有效措施 加快城市建设	贵阳市人民政府(348)
我们是怎样调整非住宅租金的	遵义市房地产管理局(352)
一支两个文明建设的并蒂花——遵义市治理湘江成果汇报	
.....遵义市城市规划建设委员会(357)	
改造一条路 连结万人心——遵义市工农路改造工程汇报	
.....遵义市城乡规划建设委员会 遵义市市政建设指挥部办公室(362)	
加强城市建设 为富民兴滇做出贡献	云南省城乡建设委员会(366)
云南城镇供水在发展中	云南城乡建设委员会(372)
春城在建设中变化和发展	昆明市人民政府(375)
改革促进了拉萨城市建设	西藏自治区拉萨市人民政府(377)
西安城市建设的现状和对策	(380)
积极开辟城建资金来源 促进城市基础设施建设	西安市城乡建设委员会(383)
以规划为“龙头” 搞好城市建设与管理	陕西省宝鸡市建委(386)
甘肃省城市建设工作情况汇报	甘肃省城乡建设环境保护厅(391)
迈出新的步伐 服务新的发展	兰州市人民政府(395)
加快改革步伐 促进城市建设	兰州市城乡建设委员会(402)
加强城市规划的实施管理 开创城市建设的新局面	银川市人民政府(408)
增强城市建设活力 加快城市建设步伐	
.....新疆维吾尔自治区城乡建设环境保护厅(412)	
坚持改革 综合治理 把乌鲁木齐建设成为繁荣美丽的城市	
.....乌鲁木齐市人民政府(417)	
加强城市建设促进城市发展	石河子市城市建设局(422)

我国城市建设发展的新时期

(代序)

储 传 亨

党的十一届三中全会以来,随着经济体制改革的全面实施和国民经济的迅速发展,我国的城市建设正在以前所未有的速度蓬勃发展,进入了一个新的历史时期。

我国城市建设进入新的发展时期的特征之一是,城市和城市建设在国民经济建设中的重要地位和作用被越来越多的人所重视。在过去较长时期内,我们对城市的功能和作用缺乏正确的认识,只把城市看作是单纯的工业生产基地,并按照工业生产基地的模式进行建设,其结果不仅阻碍了城市的发展,限制了城市多种功能和中心作用的发挥,而且影响了整个国民经济的发展。党的十一届三中全会以来,党中央、国务院领导同志多次提出要重新认识城市的功能。十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》又明确指出:“要充分发挥城市的中心作用,逐步形成以城市特别是大、中城市为依托的,不同规模的,开放式、网络型的经济区”。这就科学地阐明了城市在国民经济建设中的重要作用和城市建设的发展方向。在中央这些指示精神的推动下,各级政府和各部门的领导同志,特别是一些搞经济工作的同志,都逐步提高了对城市功能作用的认识。认识到了城市不仅是工业生产的基地,而且应当是贸易中心、金融中心、交通枢纽、信息中心,有些城市还是科技、文化教育的中心;认识到城市在社会主义现代化建设中所起的主导作用,以及城市作为社会生产力最主要的空间聚集形式对社会生产力的巨大推动力量。并且,从实践中认识到城市建设与经济建设相辅相成,互相促进又互相制约。越来越多的城市政府和市长把规划好、建设好、管理好城市作为自己的主要职责。这种观念上的转变,有力地推动了城市建设的发展。

特征之二是城市基础设施建设逐步为人们所重视。城市市政公用等基础设施,是发展经济、改善人民生活的基本条件,是使城市能够发挥多种功能和中心作用的重要物质保证。但过去我们往往忽视城市各项基础设施与工业生产的协调发展,甚至认为是非生产建设而加以压缩,造成城市建设落后于经济建设,反过来又制约了经济的发展。这是一个深刻的历史教训。近几年,各地采取多种方式、通过多种渠道,加强了城市基础设施建设,开征了城市维护建设税,使城市建设初步有了比较稳定的资金渠道。许多城市把城市建设的资金投资集中使用,统筹安排用到人民最急需的、与生产和人民生活密切相关的城市各项基础设施的建设上,收到了很好的效果。通过全社会的共同努力,“六五”期间城市市政公用等基础设施的建设有了较大幅度的提高,完成的固定资产投资额是建国以来投资水平最高的,建设速度也是建国以来最快的。城市基础设施建设的加强,从多方面增强了城市的功能,既改善了人民生活,又为发展和振兴经济、增强后劲创造了良好条件。这标志着我国在奔向城市现代化的康庄大道上迈出了重要的一步。

特征之三是城市建设管理体制改革的不断深入。各地在经济体制改革的推动下,积极进行了城市建设管理体制的改革。近几年,一些城市实行了规划部门参与编制计划的办法,使城市建设的计划同城市的规划密切衔接;一些城市实行由城市建设部门对城市建设项目计划、规划、设计、施工、材料进行统一管理,较好地解决了规划同计划相结合的问题,使规划的实施得到了保证。为了改变过去条块分割、分散建设所造成的城市建设投资效益低,建设速度慢的状况,很多城市对城市新区的建设和旧城区的改造实行了统一规划、合理布局、综合开发、配套建设的体制,提高了城市建设的投资效益,迅速形成了设施配套、功能齐全的生产生活环境。结合城市建设管理体制的改革,许多城市还制定并实施了一系列有效的、符合当地实际情况的经济政策,如,征收市政公用设施配套费(或增容费)的配套建设政策;征收城市土地使用费、排污费,实行贷款建桥、过桥收费偿还贷款等有偿使用政策;调整公用事业的产品价格和服务收费,建立合理的价格体系;以及广泛开展“人民城市人民建”活动等等。这些办法扩大了城市建设资金来源,调动了广大群众和各个方面建设城市的积极性,增强了城市建设的生机和活力。

最近,国务院发布了《关于加强城市建设工作的通知》,提出了城市建设的重要战略方针。这个《通知》是我国城市建设发展的又一个重要的历史性文件,它的基本点就是要提高对城市 and 城市建设重要性的认识,做到经济建设、城市建设、环境建设三者同步规划、同步实施、同步发展,实现经济效益、社会效益、环境效益的统一。为了推动各地认真地贯彻落实《通知》的精神,现将党的十一届三中全会以来,各地在城市建设方面的成绩和经验汇编成册,以便各地在今后的城市建设工作中结合本地的实际情况,互相学习和借鉴。我们相信,通过这些经验的交流,一定会促进各地加快城市建设的步伐,使城市建设在社会主义四个现代化建设中发挥出更大的作用。

1987年8月4日

国务院关于加强城市建设工作的通知

(国发[1987]47号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

党的十一届三中全会以来，我国城市建设进入了一个新的发展阶段。随着改革、开放和城乡经济的迅速发展，城镇数量大幅度增加，开始进入依照城市规划进行建设的科学轨道，城市建设出现了建国以来从未有过的好形势。各级政府加强了对城市建设工作的领导，建成了一大批住宅和城市基础设施骨干工程，不同程度地改善了投资环境和生活环境，城市面貌有了较大改善。同时也必须看到，目前城市建设中仍然存在着很多突出问题，与发展经济和不断改善人民生活的要求不相适应。城市建设工作必须按照建设具有中国特色的社会主义的要求和对内搞活经济、对外实行开放的方针，努力同我国经济、社会发展和整个经济体制改革的进程相适应，保持一个稳定、合理的发展速度。为此，特作如下通知。

一、提高对城市和城市建设重要性的认识， 坚持城市建设与经济建设协调发展

城市是我国经济、政治、科学、技术、文化、教育的中心，在社会主义现代化建设中起着主导作用。城市建设是形成和完善城市多种功能、发挥城市中心作用的基础性工作。实践证明，城市建设与经济建设相辅相成，互相促进又互相制约。没有经济的发展，就没有城市的发展；而把城市建设好，对生产力的发展，对经济、文化、科技、教育的发展又会起到巨大的推动作用。各级领导同志，特别是负责经济工作的同志，必须充分认识城市和城市建设在社会主义现代化建设中的重要作用。在制订经济、社会发展计划时，既要有生产和流通观点，又要有城市和环境观点，做到经济建设、城市建设、环境建设三者统一规划、协调发展，取得经济效益、社会效益和环境效益的统一，以保证社会主义现代化建设事业稳步前进。

二、建立合理的城镇体系，走有计划发展的道路

随着我国社会主义有计划的商品经济的发展，特别是农村经济的繁荣，城市化水平的提高和新城市的出现将是必然趋势。为此，必须继续认真贯彻“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”和“十分珍惜、合理利用每寸土地”的基本方针，对城市生产力进行合理布局，有计划地逐步推进城市发展，形成与经济发展相适应的城镇体系。

“七五”期间，要有重点地建设好一批城市，包括三大直辖市、省会城市、沿海开放城

市、风景游览城市等，使之逐步发展成为规划比较科学，设施比较完善，环境清洁优美；有利生产、方便生活并能适应人们日益增长的物质和文化需要的社会主义新型城市。同时，要坚决防止大城市人口特别是市区人口过度膨胀。鉴于我国一些大城市的人口密度和建筑密度过大，已经造成水源、能源不足，交通、住房紧张，环境污染等许多突出问题，为避免导致“大城市病”的恶化，必须在继续控制人口自然增长的同时，严格控制人口的机械增长，特别要严格控制企业事业单位成建制地进入市区。大城市的建设重点应放在完善城市基础设施，增强城市功能，改善环境质量，提高现代化水平上。要充分考虑流动人口大量增加的因素，在城市规划、建设、管理上采取相应的对策。城市政府有权根据城市人口发展规划，对城市所有党、政、军、群和企业事业单位人口的迁入实行统一管理。

要着重发展中等城市和小城镇。有计划地建设一批条件较好的中等城市，使之尽快形成具有相当规模与功能，生产专业化程度较高，并在一定区域内发挥中心作用的城市。对于条件较好的小城市和未设市建制的各类小城镇，应采取积极措施，引导大、中城市向这些小城镇扩散商品生产，增强其经济实力。同时，扶持它们加快各项基础设施和生活服务设施的建设，增强吸引力。各级政府和有关部门要注意研究制定一些促进小城镇发展的政策。

三、搞好城市规划，加强规划管理

城市规划是城市建设发展的蓝图。各级政府要充分发挥城市规划对城市各项建设进行综合指导的作用，使之成为城市建设和管理的重要依据和手段。城市规划工作必须面对现实、面向未来，适应社会主义有计划的商品经济的发展和对外开放、对内搞活经济的需要。既能指导城市的长远发展，又能指导当前的各项建设。既有一定阶段内相对稳定的目标，又要根据经济、社会的发展进程适时进行调整和补充。

要大力加强城市规划的实施管理。经过批准的城市规划具有法律效力，要严格实施。规划管理权必须集中在城市政府，不能下放。城市内各项建设的布局、定点和选址都要以城市规划为依据；城市规划区范围内所有单位（包括中央和部队所属单位）和居民的建设活动，都必须服从城市规划安排，不允许各自为政和自行其是。城市规划的实施管理要同城市土地管理紧密结合起来，重点解决好合理用地、节约用地，严格进行各项建设用地的规划与审查，坚决制止违法用地和违章建设。

四、改革城市建设体制，增强活力，提高效益

为了适应社会主义有计划商品经济的发展，充分发挥城市对经济发展的组织功能，必须在经济体制改革的过程中，逐步克服城市建设管理体制上的条块分割，分散建设，市政、公用设施建设与工业、住宅建设不配套等问题，把城市作为一个整体进行规划、建设和管理，提高城市建设的活力和综合效益。

城市规划与城市的国民经济和社会发展规划互为依据，相辅相成，要切实搞好两者的衔接。与城市有关的建设项目，其项目建议书、设计任务书的审查，建设地址的选择，要有城市规划部门参加。根据城市规划确定的城市基础设施等建设项目，要纳入城市中长期

或年度计划。城市供水、排水、污水处理设施、道路、桥梁、公共交通、煤气、集中供热、环境卫生、园林等建设项目,从制订计划到组织实施,逐步实行由城市建设部门统一管理。

城市建设要实行“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”。城市新区的建设和旧城区的改造,都要在城市总体规划的指导下,由城市政府根据《土地管理法》的有关规定统一征地,并组织综合开发单位按照经批准的开发方案和“先地下,后地上”的原则,配套进行房屋、各项市政公用和生活服务设施的建设。所有在城市内进行建设的企业事业单位,其市政、公用等配套工程和职工住宅所需投资和材料指标应逐步由建设单位全额划交给城市政府,由城市政府统筹安排开发建设,最大限度地发挥投资效益。各级城市建设主管部门要加强对城市建设综合开发事业的归口管理,综合开发的收益主要用于城市的开发建设。

五、加强城市基础设施建设,创造良好的投资环境和生活环境

城市的供水、排水、道路、桥梁、公共交通、热力、供电、通讯、防洪等设施,是城市生产、生活必不可少的物质基础,是搞活城市经济和实行对外开放的基本条件。这些设施要作为城市建设的重点,使之与生产和各项建设事业的发展相适应。

要集中力量解决好城市供水问题,根据财力、物力的可能,加快城市排水和城市污水处理设施的建设。同时,要努力改善城市的交通拥挤状况,大力发展公共交通,有条件的大城市应逐步发展大容量的轻轨交通。要开辟多种气源、热源,积极发展城市煤气和集中供热。直辖市、省会城市、沿海开放城市、风景游览城市、重点环境保护城市以及气源条件好的城市,煤气建设要先行一步。要重视城市供电,城市电网改造、建设要纳入城市总体规划,要与市政建设、通讯、热网等地上、地下建筑、设施、管线统一规划布局。

要采取综合治理措施,使城市普遍存在的大气、水、噪声和垃圾污染逐步得到控制和改善,重点城市的环境质量有所提高。要重视城市的抗震、防洪、防火和防滑坡工作,提高城市的防灾能力。

要有计划地搞好旧城改造,重点是基础设施的改善和棚户区、危房区的改建。城市政府应该根据当地情况制订合理的拆迁补偿标准和管理办法。

要努力提高城市园林绿化水平。国家重点风景游览城市 and 历史文化名城的城市政府,要用一定的精力抓好风景、名胜、古迹的保护和风景区的开发建设,提高城市基础设施水平和环境质量。

六、管好用好城市建设资金,充分发挥投资效益

城市建设要配套安排,特别是供水、排水、供电、道路等基础设施的建设要统一考虑。建设资金主要靠地方财力解决,国家给予必要支持。为了促进市政、公用设施同生产设施配套建设,各级计划、经济部门在制订基本建设和技术改造计划时,对工业项目和相应的城市基础设施项目要配套安排。

市政设施要逐步实行有偿使用。对于用贷款建设的大型桥梁、隧道、渡口，可采取征收车辆通过费的办法来偿还贷款。要以经济手段促进用水单位节约用水，减少污水排放量，城市建设部门要会同有关部门制订排水设施有偿使用办法。实行市政设施有偿使用，涉及面广，需要慎重行事。为了提高公用事业维持简单再生产的能力，城市政府要根据国家的物价政策和收费政策，按照物价管理权限和审批程序，合理调整其产品价格和服务收费。为了加强城市道路的建设，除按原有规定外，今后干线公路穿过县级市和县城的，由交通部门负责修建。

城市维护建设税，是国家预算内资金，各城市都要将这项资金纳入预算，由财政部门会同城建部门负责筹集、分配。在财政部门确定资金分配预算后，由城建部门负责制订使用计划，组织实施，财政部门 and 审计机关负责监督。要把有限的城市建设资金用到人民最急需的、与生产和人民生活关系密切的方面，绝不允许去搞那些高级宾馆、招待所、纪念馆（碑、亭）、“一条街”、各种“中心”等非急需的建设。有关全国城市维护建设资金的使用和管理办法，由建设部会同财政部商订、颁发执行。

七、城市政府要集中力量搞好城市的规划、建设和管理

随着经济体制改革的深入进行，政府对企业的生产经营活动将由直接管理变为间接管理。城市政府的主要职责是把城市规划好、建设好、管理好，市长要把主要精力转到这方面来。这是新的历史时期对城市政府职能的新要求，必须努力实现。要根据国家的有关规定，相应地扩大城市政府的自主权。城市政府有权根据国家的有关法规和政策，制订本市需要的具体管理规章。

要正确执行“人民城市人民建”的方针。对于确系生产、生活特别急需而城市政府一时又难以解决的市政公用设施，可以在受益单位自愿的前提下，适当组织必要的人力、物力、财力进行建设。但对这类建设项目必须严格控制。城市建设要贯彻执行量力而行的原则，一定要注意城市建设的速度和规模与本城市经济发展的水平相适应，不能全面开花，不要急于去办超越地方财力、物力可能的事，不能向企业搞摊派，防止互相攀比。

各省、自治区、直辖市人民政府要进一步改善和加强对城市建设工作的领导，国务院各部门都要关心和支持城市建设工作，为城市建设和发展创造必要的条件。

1987年5月21日

万里同志在全国城市建设工作会议开幕时的讲话

(1986年11月25日)

党中央、国务院对城市建设是十分关心的，中央开的会议经常讨论到城市问题。这次会议，是1978年第三次全国城市工作会议以来，国务院召开的专门研究城市建设问题的又一次会议。我就城市建设与发展问题讲几点意见，供同志们研究参考。

第一个问题，要总结经验，提高认识

当前，城乡建设环境保护工作的形势是非常好的，可以说是建国以来最好的历史时期。召开这样一次会议，系统地总结一下我国城市建设的经验教训，对于加快城市建设与发展，更好地适应改革、开放、搞活的需要，是很有必要的。大家知道我们城市建设的历史。我们的城市建设是随着“一五”时期大规模经济建设而展开的。当时搞“156”项建设项目，在苏联专家的指导下，研究建设项目怎么摆，城市规划才作为一门科学提到日程上来，才有了城市规划机构，有了给排水等设计机构。第一个五年计划期间，搞了西安、兰州、洛阳、富拉尔基、长春等城市的规划。后来，城建部和一些专家想把其他一些城市的规划也都搞一搞，先把北京、上海、杭州这些大的城市的规划搞好，好按规划进行建设。但没几年就遇上了“文化大革命”。“文化大革命”给国家和人民带来很大危害，也给城市建设带来很大危害。城市遭受了很大灾难，城市建设、文化古迹、园林绿化都遭到了很大破坏。城市建设本来底子就很薄，这一下把我们许多好东西都破坏了。这是历史的教训，应该注意记取。

党的十一届三中全会以后，城市建设方面也来了个拨乱反正。近几年，党中央、国务院对城市建设和环境保护工作作过许多指示，也制订了一些政策。所以这几年的城市建设，取得了很大成绩，形势是非常好的。经过“六五”期间的努力，全国300多个市和2000多个县，大体上都有了建设总体规划，一些重要城市的规划都是经过专家评议和国务院批准的，有的是中央书记处讨论批准的。如北京，就是中央书记处、国务院专门讨论批准的。这样就把城市建设纳入了科学的轨道。这是我们这几年拨乱反正的一个重大成绩。再就是加强了城市管理。在城市绿化方面，环境管理方面，大家都重视起来了，取得了不少成绩。有好多城市面貌一新，特别象天津、合肥、兰州这些城市变化很大，北京的变化也很大。据说沈阳最脏的铁西区，现在也干净多了，有了很大的进步。那么，是不是说我们的工作已经完全做好了？没有，还需要继续做更大的努力。这几年随着改革、开放，许多同志都出国看了看，感受很深，感到许多国家在城市管理与建设上有很多值得我们学习的地方，特别是在环境保护和基础设施方面，我们确实是落后了，需要大力加强这方面的工作。

作。所以，这次会议，大家需认真总结一下经验，制订个文件，指导“七五”期间的城市建设工作。总之，要共同努力把我们的城乡建设环境保护搞好。

第二个问题，要充分认识和发挥城市的多种功能

这次会议要系统地总结一下我国城市建设的经验教训。我认为最重要的一个教训，就是对城市的重要性还缺乏应有的认识。造成这个问题原因是多方面的，有历史上的原因，也有“左”的思想的干扰。大家知道，在民主革命时期，我们党的工作重心长期在农村，当时是以农村包围城市。在这样的历史条件下，我们的许多同志对农村的一套工作比较熟悉，而对城市有什么作用，怎么去建设，怎么去管理，就不那么熟悉。这是历史造成的。在全国胜利前夕召开的七届二中全会上，党中央针对要进入城市这样一个新的形势，号召全党必须以极大的努力去学习管理和建设城市。应该说，我们党在很早就已经认识到城市工作的重要性了，就已经向全党打了招呼了。事实上，我们在建国初期也确实下了功夫要把城市建设好的。在第一个五年计划期间，我们的一些重点城市，就规划和建设得很不错。但是，后来就出现毛病了。

一个是认识上产生了片面性，把城市单纯地看作是工业基地。许多城市都是按照工业基地来进行建设的，而没有认识到城市应该具有多种功能。特别是在“三线”建设中，更是忽视了以城市为依托来组织工业生产。那时是不要城市，搞“山、散、洞”、“羊拉屎”。一个工厂被分散到许多山沟里，车间之间要靠汽车来联系。这么分散，怎么搞得好生产，怎么提高效益呢？这就是我们认识上的片面性造成的。这个浪费和损失的教训是很深刻的。

另一个是“左”的思想干扰。这个干扰是非常厉害的，在建设的理论上和实践上，造成了一系列混乱和失误。那时的生产力本来还很低，却急于提出消灭城乡差别。而解决这个问题，又不是去积极发展城市，以城市带动农村，提高乡村的水平，而是抑制城市的发展，人为地拉平城乡差距。这样一来，城市得不到充分发展，不具备多种功能，经济发展也受到了限制。特别是十年动乱中，“左”的干扰就更厉害了，把城市规划、城市建设作为修正主义来批判。似乎把城市建设好了，城里人就会变“修”，我们的国家就会变成资本主义社会。这个理论是极端荒谬的，对经济发展的破坏也是很严重的。还有，长期以来否定在社会主义条件下有商品经济，不讲市场机制，不讲价值规律，只把城市看作是工业生产基地，而没有看到城市还具有贸易中心、金融中心、交通枢纽、信息中心和科技、文化、教育中心等多种功能。结果，城市只是一个劲地发展工业，而不去提高它的多种功能。城市还怎么能够有生气、有活力呀！

现在我们提出，对内要搞活经济，对外要实行开放，这需要进行一系列的改革。而首先要在我们的认识上、观念上来一个变革。对于城市来说，就是要有一个现代城市的观念，要有一个多功能的观念。这个观念不牢固地树立起来，就不是一般的问题了，而是关系改革能不能成功，实现“四化”的步伐能不能加快，能不能在本世纪末达到小康水平这样一些根本性的问题。我们常说城市在社会主义现代化建设中起着主导作用。为什么它能起主导作用呢？很重要的一条就是城市具有多种功能，能够对经济起到组织作用，对经济的发展起到保证和促进作用。它不仅能够保证城市区域范围内的经济的繁荣，而且能够

从物质上、技术上、信息上支援周围的广大农村地区，带动乡村的经济和社会的发展，从而促进整个国民经济的繁荣。对这一点，现在越来越看得清楚了。现在许多城市不是实行了“市带县”吗？“市带县”搞得好的地方，对县的建设和发展就有很大推动。另外，城市和乡村的经济联合不是也在蓬勃发展吗？城市向农村扩散产品生产，象北京的“白兰道路”就很有名嘛！这种经济联合对农村经济发展的推动作用将越来越大。所以，城市的主导作用必须有城市的多种功能来做保证，对这一点我们要清晰的有认识。

城市的多种功能不是天然就有的，它需要我们对城市进行科学的规划，配套建设和严密的管理。城市的每一种功能的形成并得到充分发挥，需要有一定的设施来作物质基础。比如，城市是交通枢纽，要充分发挥这个功能，就必须把城市道路建设好。再比如，城市是贸易中心，这就不仅要有商业街、还要有发达的集市贸易，当然还要有发达的交通和通讯，这些设施都要建设好。而这些设施又不是可以随便摆放的，需要有一个科学的规划。我们的一些城市也有了一些功能设施，但是还不完善，更重要的是布局不合理，这就影响了多种功能的发挥。所以，城市的规划、建设、管理，这三者是相辅相成、缺一不可的。哪一方面搞不好，都会影响城市多种功能的发挥。我们的市政府要把这三个方面的工作都高度地重视起来，集中力量把它做好。

第三个问题，城市的规划和建设要面对现实，面向未来

“七五”期间，是我国经济、社会发展的重要时期，也必将是我国城市和城市建设蓬勃发展的时期。既要大力加强城市建设，又要考虑到我们财力、物力的可能，不能盲目发展。就一个城市而言，不能搞“百废俱兴”，只能根据可能条件，先把生产、生活急需的项目搞好；就全国城市来讲，也不要全面铺开发展，我们还没有那个实力。当前，首先要抓大城市、沿海开放城市、重点旅游城市，先把这三种类型城市的建设抓紧。这些城市规划都有了，要按照规划加速建设，给外商创造一个好的投资环境，给人民群众创造一个好的生产、生活环境，给旅游者创造一个优美的游览环境，适应对外开放、对内搞活的要求。还有个必须注意的问题，就是搞建设不能破坏景观，不能污染环境。前不久，桂林要盖个高层大楼，把一个风景点给挡了，这就是破坏景观。我制止了。“桂林山水甲天下”，如果把山山水水污染了，还怎么甲天下？所以，工厂该搬的要赶快搬，污染要赶快治理。现在外宾来了，第一到北京，第二到西安，第三到桂林、杭州。搞好这些城市的建设，对内对外都有重大影响。杭州的钱塘江大桥已经到期了，要建新桥。最后确定不在原来地方建，建在远离城区的地方。为什么这样做呢？“上有天堂，下有苏杭”嘛！杭州的风景确实很美，是世界闻名的风景旅游城市。不要说外国人，将来中国人富了，也可能要到杭州看看。如果有百分之一的人要去，杭州就受不了。所以，不仅铁路、公路和停车场的问题要早考虑早解决，电厂、火葬场也要逐步迁移出去。这就提出一个问题，城市的规划和建设都必须面对现实、面向未来。首都机场的道路问题，我很早就讲了，不能搞这么窄的路面，否则，将来非要修第二条路不行。我做过调查的，当时就是通不过，不考虑未来。随着开放、搞活方针的进一步贯彻执行，国内人民的富裕程度逐年提高，来北京的国内外旅客必然逐年增多。下个世纪，一年的旅客可能达到1000万人次，一天就来两三万人。所以现在决定把道路加宽，改成单行线，再修一条路。这就是面对现实，面向未来。搞城市建设必须有这样一

个眼光才行。大城市、旅游城市的发展，尤其要有这个眼光。这几年，城市建设是有进步的，沿海城市的建设进步更大。但是还不适应。城市供水问题，排水问题，燃料构成问题，环境问题，绿化问题，通讯问题，交通运输问题，公共交通问题，各种服务设施问题，都欠了一大堆债，这需要大家都来重视和解决。不然，长此下去，会影响我们的经济发展，影响对外开放、对内搞活方针的实施。

第四个问题，城市建设要国家带头，大家来办

搞城市建设需要大量资金，钱从哪儿来呢？无非是国家、地方、集体、个人一齐来。这是一个很大的事情，只要市政府、市委真正替人民办好事，取得人民的拥护，人民是会出钱、出力的。当然，做好事也一定要量力而行，不能操之过急，不能给企业增加过重的负担，否则就会适得其反。天津市外环线工程量相当大，530万方土，50米宽的路，30米宽的河，还有一个绿带，但组织得好，进展顺利，通过义务劳动，20多天的时间就完成了土方工程。连外国专家也认为参加义务劳动是光荣的。看我们社会主义的优越性，看党和群众联系密切不密切，就从这里看。天津市委、市政府走了群众路线，代表了群众的心愿。政府出钱，单位也出点钱，大家出力，事情就办成了。这在资本主义国家是不容易办到的，在我们国家却可以走得通，而且可以做到大家高兴、大家满意。当然，中央也不是一点不管了，投资项目都不列也不行，实际上中央对城市建设是给了政策，也给了钱的，问题是城建资金不够用。城建资金完全靠国家包下来是不现实的。可行的办法，就是千方百计地动员群众，实行人民城市人民建。城市建设是人民的事情，应该交给大家来办。国家带头，大家来办，这个方针是行得通的。兰州的山头绿化就是省委、省政府带头绿化的。北京前天下雪，李锡铭、陈希同带头清理二环线，群众也就跟着干起来了。乡村建设也要走群众路线。农村最大的问题是饮用水的水质怎么改善，地方病与饮用水不卫生有密切关系。农村里搞自来水、搞水利建设，可以组织群众集资，国家也出点钱，也要充分发挥国家、地方、集体和个人几方面的积极性。

第五个问题，大中城市和小城镇结合的问题

在新的历史时期，要把城市建设工作搞好，就要很好地研究城市的发展战略。而且，要特别注意结合我国的国情、国力来进行研究，走中国式的城市化道路。其中很重要的一条，就是要搞好大中城市和小城镇的结合。

现在的关键是要解决大、中、小各类城市如何合理发展的问题。大城市要不要发展？当然要发展，而且要使它逐步地成为一个地区内的中心城市，成为整个城市体系中的骨干。我们说的大城市要发展，主要是指要发展大城市的经济、文化和科学技术，要提高它的多种功能，要进一步发挥它在社会主义建设中的主导作用。提出控制大城市规模，决不是说大城市不要发展，而是要防止大城市人口的过度膨胀。如果大城市急剧地膨胀起来，都挤在一个小范围的空间内，我们目前又没有那么多的钱去搞城市基础设施，这样一来，水也不够喝了，房子也不够住了，车子也开不动了，空气、水也都被污染了，这个城市的多种功能还怎么发挥呢？经济效益、社会效益、环境效益还怎么提高呢？所以，大城市的人