

东北城市规划建设丛书

牡丹江城市规划研究

张正国 汤士安 主编



东方出版中心

牡丹江城市规划研究

张正国 汤士安 主编



东方出版中心

一九九九年

说 明

经中央机构编制委员会办公室和中华人民共和国新闻出版署批准,原中国大百科全书出版社上海分社、知识出版社(沪)自1996年1月1日起,更名为东方出版中心。

牡丹江城市规划研究

张正国 汤士安 主编

出版:东方出版中心	开本:850×1168	1/32
(上海仙霞路335号	邮编:200335)	印张:9
发行:东方出版中心	字数:220千字	
经销:新华书店	版次:1999年9月第1版第1次印刷	
印刷:沈阳市宏业印刷厂	印数:1-1000	

ISBN 7-80627-029-9/F·235 定价:19.50元

东北城市规划建设丛书编委会

顾 问: 刘诗峻 胡家丰 刘 鲲 朱京海
主 编: 汤士安
编 委: 王凤山 王永成 王凤翔 邓爱平 石道武
玄加才 李国才 李锦生 左 强 许耀元
汤士安 徐明亮 周成贵 杨照远 陈万玉
张宏吉 张中贵 陆家玺 姜美波 姜国祥
郝文华 俞滨祥 徐国辉 高光华 唐宝庭
唐泽文 梁玉林

本书编委会

顾 问: 郭德诚 徐国辉
主 编: 张正国 汤士安
编 委: 李家胜 李贵臣 钟震维 王 巍
裴大英 姚凤梅 马淑英 韩克栋
张金松

序

郭德诚

在共和国五十年华诞即将来临之际,这本《牡丹江城市规划研究》面世了。这是牡丹江市规划设计研究院献给共和国五十周年生日的一份厚礼,也是他们对建院以来的工作从理论上进行的全面总结。我衷心祝贺这本“城市规划研究”的出版。

牡丹江市规划设计研究院是伴随改革开放应运而生的。随着改革开放的深入和经济建设的快速发展,牡丹江市的城市面貌日新月异,发生了历史性的变化。这其中凝结着牡丹江市规划设计工作者的辛勤耕耘和不断探索的汗水。十几年来他们在为牡丹江城市建设和规划事业发展作出巨大贡献的同时,自身也实现跨越式发展,在队伍素质、设计手段、设计成果各方面都取得了显著进步。特别是近几年他们站在城市发展的前沿,结合实际,经常开展理论研讨和学术交流,从理论上研究规划设计面临的新情况、新问题,撰写了大量论文,有些论文先后在国家、省级刊物上发表。由此也使这个院从单纯生产型过渡到了生产研究型,为适应城市发展需要奠定了基础。这本“城市规划研究”收录的30多篇文章,就是他们从这几年撰写的论文中筛选的。虽然这些论文有的还稚嫩,有的观点还需商榷,有的论述较肤浅,但无疑这是可贵的大胆探索和尝试。这对推动牡丹江市规划设计研究,提高规划设计水平将起到积极作用。

小平同志讲“科学技术就是生产力”。国家强盛,民族振兴,要靠科学,靠生生不息的探索。国家如此,一个单位也如此。一个单位保持其蓬勃向上的活力,就必须善于总结、善于理论思

考,培育探索客观规律的氛围和土壤,研究工作搞好了,就会极大地促进生产,就会加快事业的发展。规划事业走过的历程,充分地证明了这一点。

我们正处在信息时代、竞争的时代,国民经济、社会发展与城市建设的关系越来越密切,快速发展的城市建设更加突出了规划工作的地位和作用。在这样的形势下,规划设计事业要发展,就必须站在区域经济发展和城市未来发展的潮头,高瞻远瞩,面向未来,思考问题,研究问题,走科研与生产相结合,理论与实践相结合的路子。只有这样,才能适应经济建设和社会发展的需要,才能在竞争中立于不败之地。我相信,沿着这条路走下去,牡丹江市规划设计研究院会设计出更多的“精品”,会培养出更多的人才,为加速牡丹江的发展做出新的贡献。

1999年9月7日

目 录

序.....	郭德诚(1)
为实现我市跨世纪经济发展战略努力做好城市规划工作	郭德诚(1)
牡丹江市《城市总体规划》历史过程回顾及若干问题的思考 ...	张正国 裴大英(9)
创建二十一世纪生态城市	
——兼论牡丹江市发展优势	杜彦梅 姜国庆(18)
牡丹江城市近期建设的规划研究	郭德诚 仲震维 马淑英(26)
深化规划管理体制改革搞好局的内控机制建设 ...	陈贵生(39)
不断提高城市规划管理水平逐步深化规划管理体制	陈贵生(48)
充分发挥中心城市作用切实做好以市带县工作	郭德诚 郭春志 刘锁成(57)
采取各种措施保证规划实施	韩锡正(63)
试论城市规划的法制管理	徐国辉(71)

关于城市发展问题的哲学思考	韩锡正(78)
对卫星城镇规划的探析	王兴治(85)
浅谈中等城市发展预测	王兴治(93)
牡丹江城市经济区域镇体系初探.....	赵金凤(100)
加强城市建设发展中心城市作用.....	付才江(112)
加快牡丹江市城市建设提高三个效益.....	张德军(116)
浅谈城市特色问题.....	韩锡正(121)
城市特色漫笔.....	丁丽花(126)
论牡丹江市山水资源保护对策.....	武凤文(129)
浅议旧城改建的一些问题及措施.....	张晓巍(136)
节能住宅小区规划布局初探.....	裴大英(142)
谈“安居工程”规划.....	邹立元(147)
从敖东小康新村规划谈当前农民新村的规划与建设	
.....	孙天壮(154)
从大湾村的规划建设谈城市近郊村镇发展策略	
.....	姚凤梅(165)
从麻花沟的建设看农民进城进行住宅开发的兴起	
.....	裴大英(172)
牡丹江市按规划综合治理南泡子.....	王立贞(174)
牡丹江三溪一河规划.....	王 巍 付才江(180)
挖掘渤海文化探索造园艺术	
——渤海风情园规划.....	王 巍 付才江(185)

面向 21 世纪创建可持续发展的人类聚居环境.....	
.....	姚凤梅 王慧波(197)
提高环境质量控制二次污染	
.....	黄宝君 李贵臣 韩克栋(209)
对牡丹江公路交通可持续发展的思考	
.....	张正国 杜彦梅(215)
城市静态交通问题及浅析.....	仲震维 王慧波(221)
公路与城市发展.....	仲震维 王慧波(226)
从城市发展谈牡丹江市排水体制的改造.....	王玉双(231)
规划法赋预规划工作者的责任.....	王立贞(236)
建设城市信息数据库的构想.....	徐国辉 左 泓(241)
试论测绘企业管理的必要性.....	郭德诚(248)
高层建筑主题造型艺术初探.....	孙立坤(252)
加强城建档案管理工作为城市建设服务.....	严姝娜(255)
试谈城建档案的提供利用.....	刘献志(260)
编后记.....	汤士安(263)

为实现我市跨世纪经济发展战略 努力做好城市规划工作

郭德诚

深入贯彻落实牡丹江市第八次党代会精神,积极促进市委提出的“面向新世纪,构造新优势,提前奔小康”和“富民强市、升位争先”经济社会发展战略目标的实现,这是我市规划管理工作今后一个时期面临的根本任务。城市规划部门肩负着重要的历史使命。

一、正确认识城市规划管理工作面临的形势,树立适应并促进社会主义市场经济发展的指导思想。

要解决这个问题,首先要对新形势下城市规划工作面临的各种关系矛盾有新的、更深刻的认识。

一是从经济、城市建设与规划工作的相互关系上看,当前城市规划管理工作面临转轨与发展的双重任务。经济建设是城市建设的物质基础,城市建设是经济发展的载体和保证,只有遵循以经济发展带动城市建设,以城市建设促进经济发展的方针,两者才能相互促进。城市规划管理工作正是实现两者有机结合,并为经济发展提供载体的“龙头”。规划工作搞的好坏,直接关系到一个地区、一个城市的经济发展。因此在新形势下做为具有基础性、超前性、先导性和战略性的规划工作,不仅要善于运用社会主义市场经济客观规律指导城市规划,主动适应,全力服务,更重要的是要继续解放思想,更新观念,坚持高标准、高起点,不断拓宽工作领域,发展自己,完善自身,自觉转轨。只有主

动适应,自觉完善,加速发展,才能更好地为经济和城市建设服务。

二是城市规划管理工作正处于由计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡转型的特殊发展时期。这种特殊主要体现在社会主义市场经济对城市规划工作的影响。其一是规划依据发生了变化。在计划经济条件下,城市规划主要依据国民经济计划,而在市场经济条件下,市场起着主要调节作用,具有动态性和不确定性,这就要求城市规划要富有远见,具有弹性和应变能力。其二是规划内容的变化。计划经济条件下,主要要考虑居民居住、商业服务、文化教育、行政机关等,如今不仅有消费资料市场和生产资料市场,而且将逐步形成商业、金融、保险、房地产、劳动力、信息、文化科技等内外结合的开放型市场体系。不仅规划内容丰富多样,而且对城市规模、布局、用地分类、定额指标等产生重大影响。其三是规划对象的变化。在社会主义市场经济条件下,国有、集体、私营、个体、外资、合资等多种经济成份的经济实体共同发展,城市规划服务、管理的对象呈多元化、多样化。随着企业转制自主权的扩大,城市规划工作既要保证企业自主权的发展,又要使各项建设活动纳入统一规划管理,这就显然增加了工作难度和复杂性。其四是规划管理手段的变化。过去以行政管理为主逐渐被依法管理、依法行政的管理方式所取代。

三是从市委确定的经济社会发展战略和我市的远期发展目标看,我们面临许多现实问题。本世纪末我市要提前实现“翻两番、奔小康”的经济发展目标,要把我市建成区域性的国际经贸旅游城,并逐步建成园林城。从这个发展战略看,我市的城市建设“软硬”环境还有大量工作要做,比如:城市基调呆板、空间布局不协调、生态环境质量不高、基础设施滞后、服务功能不健全等,这与具有先进的综合交通体系,完善的城市基础设施,便捷的通讯信息网络,良好的城市生态环境等现代化大城市的标准

相距甚远。要解决这些城市建设滞后于经济发展问题,这就要求规划管理工作必须把克服困难与抓住机遇统一起来,在自我完善与全力服务中找出一条更好更快促进经济发展和城市建设的路子。

上述形势要求城市规划管理部门必须打破计划经济下的传统管理模式,从适应和促进建立社会主义市场经济体制,加速我市经济发展和城市建设出发,在思想观念上努力实现四个转变:一是要从单纯的部门观念转到为建立社会主义市场经济的大格局服务上来;二是要从单纯管理意识转到要主动为发展经济搞好规划的市场经济意识上来;四是要从按指令完成规划转到为振兴经济主动搞好规划、超前做好规划自觉服务上来。并以此在工作指导思想上做出调整,要树立用区域经济观念来研究制定规划的思想。根据我市在我省和东北亚地区所处的地理位置及经济地位,市委明确提出要把我市规划建设成为区域性国际经贸旅游城,这将对所辖各县(市)的经济发展和城市建设带来积极影响。因此,要以区域经济发展的战略目标为指导,对我市城镇体系布局适时做出调整。二,要进一步明确规划的历史责任,根据本世纪末奔小康和下世纪中叶初步把我市建成现代化大城市的战略目标,树立城市规划工作的高起点、高标准,按着建设现代化城市的要求,坚持“规划科学化、布局合理化、管理法制化、农村城市化、城乡一体化”的工作目标。三,要树立“三个效益”并重和为振兴我市经济发展需要,在充分考虑当前和长远、局部与全局、繁荣和市容、流通和交通、地下与地上等关系基础上,把工作重点放到城市基础设施建设、环境建设、提高人民居住水平和为发展非国有经济,支持国有大中型企业改造上来,从而使城市规划工作更好地为经济建设服务。

二、把握经济和城市建设发展脉搏,明确城市规划管理工作主要任务。

根据我市经济发展战略目标,在建立和发展社会主义市场经济体制条件下,城市规划管理工作当前面临以下主要任务:

一是从市场经济对城市建设的长远需要出发,进一步加快新一轮跨世纪的城市总体规划修编工作。新一轮的城市总体规划修编,要着重解决好四个问题:一,解决好规划指导思想,增强区域意识、现代化都市意识、市场经济意识和地方特色意识;二,根据长远发展要求,调整城市布局结构,做到“一江居中、两岸同兴”,组团式布局,滚动式发展,避免“摊大饼”;三,要为调整产业结构服务。黄金地段“退二还三”,有些工厂、企业“退市进郊”,大力发展第三产业;四,以基础设施和生态环境现代化为重点,把牡丹江规划建设成旅游城、经贸城、园林城。基于这个思路,按着建设国际化、现代化大城市的要求,在修编总体规划时对城市的性质、规模、发展模式和布局做了调整,增加了市域城镇体系、城市对外交通、园林绿地、风貌特色规划,充实完善了十八个方面专项规划,加深加细了给排水、电力、电讯、供热、煤气等专业管线工程规划。特别是注重了规划与经济发展和城市建设相互关系的研究,弥补了过去总体规划缺乏以社会经济发展做依据以及建立社会主义市场经济对规划需求的不足。

二是充分发挥规划管理职能,加大为经济和城市建设服务力度。要使规划管理工作适应新形势的需要,必须打破“就事论事、就规划论规划”的思维方式,进一步强化全局意识、市场经济意识、区域意识、动态意识、时效意识和超前意识,从全面履行职能出发,围绕经济和城市建设需要,主动出击,全面服务。一,要根据城市总体规划,加深加细分区规划和详细规划,确保总体规划的顺利实施。二,围绕改善经济“软硬”件环境,把握重点,全力服务。我市近几年基础设施建设虽有较大改善,但新老欠帐问题仍十分突出,在一定程度上阻碍了经济环境的改善。因此,加强基础设施建设是规划部门的首要工作,今后要按着城市总

体规划要求提前对对外交通、城市道路交通、市政公用设施、园林绿化、城市功能分区、以及广场、停车场作出详细规划。对市政府确定的重点基础设施、商贸市场体系等公建项目要超前规划,引导其顺利实施。通过开发管理,组织开发企业围绕市政设施和重点项目进行开发建设。力争到本世纪末和下世纪初,城市的水源、能源交通、通信的紧张状况得到缓解,城市功能趋于完善,城市环境质量明显改善,基本形成利于国际经贸流通的现代化城市。三,运用规划的宏观调控职能,平衡城市发展布局 and 要素组合。从规划部门讲,一方面根据经济和城市发展需要对中心的商贸区、文化区以及主干道两侧适于商贸市场建设的用地进行控制,为城市发展留有余地;另一方面通过规划与开发管理调控引导房地产开发向二、三类区及桥北发展,改善市中心区密度大、环境质量低的状况,尽可能扩大中心区生活环境空间。四,把握经济发展难点,主动服务。要通过规划的调控和服务作用,促进国有大中型企业改造发展,特别是要从规划上为亏损企业“再生”找出路。一方面对发展潜力大的企业发展留足建设用地;另一方面通过规划职能采取“退二还三”盘活企业闲置用地的方法,支持企业借地生财,把旧城改造与工业改造结合起来。五,为支持非国有经济发展,主动做好咨询和指导工作。对市委、市政府确定的各类经济试验区给予全方位支持,对市郊乡镇开发区和开发项目搞好分区和控详规划,为建立跨江城市当好“先行官”。

三是从区域经济发展需要出发,主动搞好各县(市)的规划指导。县域经济发展是区域经济发展的重要组成部分。区域经济发展是中心城市经济发展的基础,为区域经济发展服务不仅是城市规划管理工作的重要内容,同时也是城市规划拓展服务领域的需要。因此规划管理部门要打破狭隘的城市空间观念,从市域经济发展的全局去研究城市发展,积极参与不同层次的区域经济规划,搞好城镇体系布局。对市域小城镇的城市建设

总体规划和详细规划切实加强指导,从区域经济发展大局出发主动服务,以促进市域经济发展一体化的形成。

三、围绕城市规划管理工作奋斗目标,采取有力措施抓好落实。

一、要进一步加强对规划工作的领导。规划工作是涉及全局,具有综合性、战略性的事业,在发展社会主义市场经济条件下,规划工作面对各种纷繁复杂的矛盾,没有高层次的领导重视和支持是很难履行肩负的历史责任的。近些年来,市委、市人大和市政府对城市规划工作给予极大关注,从各方面给予倾斜,不仅思想上高度重视,工作上积极支持,并赋予规划管理很强的职能,从而确保了规划管理工作的顺利实施,实践证明,市委、市人大、市政府的重视、支持是过去、当前和将来规划管理工作全面履行职能,加速实现工作目标的根本保证。

二、切实加强规划管理工作的法制建设。社会主义市场经济在一定意义上说是法制经济,城市规划作为政府管理城市,进行宏观调控的重要手段,必须尽快实现从以行政手段为主的管理方式向依法管理为主的方式过渡。一,要健全法规体系。《牡丹江市城市规划管理办法》经市政府批准,已颁布实施,这标志着我市城市规划管理向依法管理迈出一大步。当前要针对热点问题、突出矛盾制定具体的管理办法,以及各项行政立法、技术立法和其它配套的专项法规,使之形成与基本法相配套的城市规划法规体系。二,运用各种宣传工具,采取多种有效形式深入持久地宣传《城市规划法》,积极引导全社会自觉地学法、知法、懂法、守法。三,完善城市规划管理监督制约机制。通过建立专业执法监督队伍,建立监督检查制度,加强对各项建设项目的跟踪执法检查,惩处违法建设,保证城市各项建设按照城市规划有序进行。

三、进一步改进城市规划的方法和手段。在编制方法上,要采取领导决策与专家研讨相结合;在管理方式上既要坚持“规划一张图、审批一支笔、建设一盘棋”的方针,严格审批执行规划,又要从有利于服务,方便基层出发,简化审批程序;在工作手段上,要积极采用微机等先进科技管理手段,提高规划的工作效率 and 管理的科学化、规范化。

四、是大力深化城市规划管理机构和管理体制改革。按照市委、市政府关于市直机关机构改革的决定,根据转变职能,理顺关系,精兵简政,提高效率,有利服务的原则,重新理顺调整规划管理部门的机构建制和管理体制,该合并的合并、该加强的加强。其主要理顺与土地、房地产开发及各设计部门的关系,以增强规划的整体性、统一性和系统性。此外要按照“三定要求,明确认定工作人员的岗位性质、管理职能及责任,建立起既有利于加强管理,又能最大限度方便基层的工作运行机制。

五、充分发挥全社会的监督制约作用。规划管理是牵涉全社会各方面的综合性工作,必须取得各职能部门支持,全社会的力量齐抓共管。目前要通过改革进一步理顺与各相关职能部门的关系及工作程序,并通过多种形式经常沟通、联系,依靠职能部门对规划工作予以监督、支持。同时主动请人大代表、政协委员视察、聘请监督员、经常走访调查等争取社会各界的广泛支持,增加透明度,通过全社会的共同监督制约作用搞好规划管理工作。

六、努力加强城市规划管理部门的自身建设。首先,加强班子的自身建设,提高班子的整体素质,增强班子的凝聚力,全面提高决策水平和组织工作能力,充分调动干部职工的积极性。第二,切实转变机关工作作风。要从改善经济环境出发,持续深入开展“转变作风、优化服务、方便基层、为经济发展提供最佳服务”活动。同时加强机关党风廉政建设,严格纠正和防止不正之风,坚持依法行政。第三,大力提高干部职工队伍的整体素质,

深入持久地开展建设有中国特色社会主义理论学习。要通过有计划的分期分批轮训、到外地考察、举办讲座、组织研讨等形式组织干部职工进行业务、政策学习,提高全局的整体素质,提高规划设计和管理水平。

1996年2月