



●东北城市规划建设丛书●

D O N G B E I

CHENGSHIGUIHUAJIANSHECONGSHU

综合开发的 理论与经验

●王作霖 汤黎虹 主编

●辽宁人民出版社

前 言

城市建设综合开发早在 60 年代已在美国兴起,是一个较为成型的经济体系。我国的城市建设综合开发是在十一届三中全会以后发展起来的,它从小城市发展 to 中等城市到大城市,就范畴而言是在全国、各省市全面展开。

城市建设综合开发是迎着城市经济体制改革、开放搞活,以一个中心、两个基本点的需要而产生的,它以社会化大生产的方式展现在现时代的潮流之中。城市建设综合开发对于建设现代化的城市所起的作用是巨大的,它为完善城市的总体功能、带动房地产业、市政公用事业及其相关产业的发展 and 推进城市社会、经济的发展作出了重大的贡献。

近些年来,城市建设综合开发在城市发展中的重要地位和作用越来越被各级党和政府所重视,全国上下各大中小城市的党和政府不仅直接指挥、带领人们进行统一规划、合理布局、综合开发、配套建设,而且还十分重视具体运行机制的探索,不断克服综合开发牵涉到的纵横交错的矛盾,寻求综合开发事业自身的发展规律,实行职能的科学界定和合理分工,牢牢掌握住规划和开发收益的合理分配,加强各项管理,取得了许多宝贵的经验。

伴随实践的发展,有关学术界和实际工作者对综合开发的理论研究也空前活跃起来。他们由浅入深,由局部到整体,将理论研究推进到一个新的阶段。例如,关于城市建设综合开发的理论前提、构造、基础,及综合开发的地位、功能、体系、机制等论文,就是在最近几年内发表的。这些理论研究成果,实践性较强,既有综合开发理论的抽象和概括,又有综合开发实践的剖析和对策,还有综

合开发操作的方法和准则,对综合开发的发展起到了良好的指导作用。

当然,城市建设综合开发也同其它新生事物一样,在其产生和发展过程中还存在着一定的不足。例如,综合开发的管理还不够科学;综合开发水平还有待继续提高等等。与此同时,理论的研究也存在着一定的不足。例如,综合开发的基本理论还没能被普遍的确认下来;许多研究还就事论事,缺乏战略的高度和系统的观点;理论对实践经验的总结也不够全面等等。这些不足,对进一步发展综合开发,深化城市建设体制改革是明显不利的。

为了认真回顾和思考城市建设综合开发的基本经验,寻求解决综合开发问题的科学方法,明确综合开发的基本理论和观点,将综合开发的理论和经验系统化、全面化,我们整理编撰了《城市建设综合开发的理论与经验》一书。

本书是在搜集了有关论文和报道的基础上整理编撰而成的。从体例上说,本书分为理论篇和经验篇两大部分。理论篇着重阐述城市建设综合开发的理论前提、构设、基础、综合开发的客观作用、产生发展、政府功能、综合体系,综合开发与城市规划、实施规划、行业管理的关系、综合开发的实现和法治等;经验篇着重介绍了东北三省一些城市的综合开发经验和分析性文章。为了更加明确东北各城市经验的价值和便于比较,我们还编入了南方一些有代表性城市的综合开发经验文章。这样做的意义在于:进一步深化并推动有关理论的研究,促进并指导有关实践的发展,为深化城市建设体制改革,建设有中国特色的社会主义服务。

编者

1991年12月15日

目 录

前言.....	1
---------	---

理论篇

城市建设综合开发的理论前提.....	白津夫 武恒聚	3
城市建设综合开发的理论构设	杨明远	15
城市建设综合开发的理论基础	刘培贤	27
城市建设综合开发的必要性	姚 兵	32
城市建设综合开发的政府功能	刘 颀	42
城市建设综合开发的体系	王永久 李兆生	51
城市建设综合开发与城市规划	秦志杰	54
城市建设综合开发与实施规划	唐 丹	60
城市建设综合开发与行业管理	杨 武	69
城市建设综合开发的实现	阿荣煌 任今龙	74
城市建设综合开发的法治理论问题	汤黎虹	78

经验篇

北京市综合开发的回顾与展望	许昌煜	91
上海市综合开发提高住宅建设整体水平.....	王 鹏	101
天津市综合开发大展宏图.....	熊家源	105
提高综合开发层次增强城市总体功能.....	张福忱 姚吉福	108
鞍山市坚持深化改革搞好城建综合开发工作.....	王 琅	120

鞍山市搞好综合开发加速旧区改造·····	曹炳文	126
抚顺市坚持综合开发促进城市建设发展·····	于永刚	130
锦西市综合开发加速城建步伐·····	王作霖	135
岫岩县为改造旧城与综合开发·····	王家骥	141
四平市十年综合开发情况回顾·····	贾春和	145
科学决策是房地产开发企业成功之本·····	朱廷财	158
哈尔滨市综合开发回顾与探讨·····	高迎祥	160
城市建设系统工程与综合开发体系·····	王永义 李兆生	175
哈尔滨市外环北带综合开发建设的调查·····		
·····	张大义 钱逸华	183
综合开发马家沟机场地区的体会·····	徐志范	188
肇东市集资统建综合开发解决居民住房·····	石保忠	194
伊春市城市建设纳入综合开发轨道·····	张大义	199
山东走出一名综合开发的改革新路·····	王希才 耿庆海	208
合肥等五城市房地产综合开发状况·····	李成杨	212
成都市综合开发业蓬勃发展·····	黎长琴	215
常州市积极发挥综合开发建设优势·····	常州市建委	218
泰州市综合开发旧貌换新颜·····	冯宏章	224
后记·····	汤士安	226

理论篇

城市建设综合开发的理论前提

白津夫
武恒聚

(一)城市建设综合开发的基本观念

目前,关于城市建设综合开发的问题,无论是概念上还是内容本身,都存在着不同认识,直接影响了综合开发的实践活动。为了保证综合开发的健康发展,我们有必要从理论上廓清综合开发的基本内含,澄清一些模糊认识。

1. 关于综合开发的概念,目前,有这样一些提法:“城市综合开发”、“城市建设综合开发”、“城市土地综合开发”、“城市房地产综合开发”等等。这些概念的提出,从不同的角度,具有不同的内容特征,其中有的带有明显的行业痕迹。我们不否认这些概念的特有含义和特定指向,都具有其合理的成分,但我们也必须承认,在城市建设的大前提下,综合开发不可能泛指整个城市的综合开发,也不可能只限于城市建设的整体内容。因此,从这个意义上说,城市建设综合开发比较准确地反映了我们所要研究的内容,是一个更接近实际的概念。我们的研究应当首先限定在这一范围,以便取得共

识。

2. 关于城市建设综合开发的含义,人们的认识也不尽相同,简单归纳起来有这样几种:①“方式说”。认为综合开发是近几年在我国大规模涌现的新型城市建设方式。这一建设方式的出现,不仅有力地推动了城市规划、建设、管理体制的改革,而且为我国房地产业的发展 and 房地产市场的建设和逐步完善奠定了基础。②“手段说”。认为综合开发是实现政府意志体现政府行为的手段。③“方法说”。认为城市建设综合开发,是一种科学的管理方法。“城市建设综合开发,是根据城市建设总体规划,对城市建设进行全面考虑,统筹安排项目,分期分批施工,以取得良好的经济效益、社会效益和环境效益的一种科学的管理方法”。④“途径说”。认为综合开发是实施城市规划的重要途径。“综合开发是促进统一规划和统一建设密切结合、实施城市规划的重要途径”。⑤“趋势说”。认为综合开发是城市建设与发展的必由之路。⑥“办法说”。认为城市建设综合开发是用经济办法管理城市建设的一项重要改革等等。这些不同看法,有的是从工作角度所做的阐述,如“办法说”,有的是就综合开发的地位所做的评价,如“趋势说”,有的则是强调综合开发的某一侧面,如“办法说”。但这些看法都还没有揭示城市建设综合开发含义的本质。

3. 城市建设综合开发的本质。城市建设综合开发从本质上说,是现代城市建设的一种方式,是城市建设规律的反映。具体说,城市建设综合开发是在计划指导下,依照城市规划,统筹组织城市建设的政府行为,是行政手段与经济手段的有效结合。说它是现代城市建设的方式,重要的是说明其现代化特征,是现代城市建设而不是传统城市建设的形式,是建设现代化城市的要求。综合开发不能存在于传统的城市建设之中,更不能脱离与之相适应的社会生产方式。它是建立在社会化大生产基础上,适于城市现代化要求,反映社会经济特点和城市建设规律的新型建设方式。

在我国,城市建设综合开发是长期建设实践的总结,理论上的研究具有明显的滞后性。因此导致人们在对综合开发的认识上的明显差异。城市建设综合开发,在现实发展过程中,由于是在实践的基础上逐步完善的,因此具有不同实践形式的局限性,由此形成人们认识上的双重误差。一方面,城市建设综合开发是以房屋开发起步的,其产成品的实物形式,集中表现为不同用途的房屋。由此,就使人们误以为城市建设综合开发,就是指的房屋综合开发。另一方面,在现行管理体制和具体政策规定中,都把综合开发纳入到房地产开发管理的范围。由此也使人们很习惯地把它看成是房地产的综合开发。显然,这是一个发展中的误解,也就是说,人们只看到了事物的发展的起始阶段,忽略了整个事物发展过程,只习惯于从体制上去认定事物的性质,缺少从科学的角度去揭示事物的本质。

事实上城市建设综合开发,是城市建设整体开发。房地产是整个开发的起点,也是综合开发的重要内容,但不是综合开发的全部。城市建设综合开发包括用地、房屋和各项城市基础设施等,体现为规模开发、功能开发和整体开发,是城市有形物质的开发建设。因此对综合开发应当从全过程,从整体上去认识,不能以某一阶段或某一方面内容,来说明事物本身,不能以偏盖全。

同时,我们也必须看到,城市建设综合开发,作为一种建设形式、作为一项改革措施与作为一种理论上的探索,是有一定区别的。人们认识上的差异,很大程度上是将三者混为一谈。

城市建设综合开发作为一种建设形式,早在 60 年代就已经开始了,当时是以统建形式存在的,其主体内容以房屋建设为主。1963 年 10 月,《中共中央、国务院第二次城市工作会议纪要》中就提出了在大中城市中实行统一建设、统一管理思想。到 1978 年,在《国务院关于加强城市建设工作的意见》中又明确指出:“应当积极创造条件,有步骤地推行民用建筑‘六统一’,即统一规划、统一投资、统一设计、统一施工、统一分配、统一管理。”

党的十一届三中全会以来,作为城市建设一项改革的城市建设综合开发,也随着改革的深入不断被推进,并见诸于政府工作报告和一系列文件讲话之中。1980年在全国城市规划工作会议上,第一次明确提出了综合开发。在韩光同志的报告中,专门就城市建设综合开发进行了阐述。指出:“所谓综合开发,即组织开发公司,按照城市规划的要求,对城市建设用地统一办理征购、拆迁、进行勘测、设计、土地平整和道路、给水、供电、供气、供热、通讯等‘基础结构’工程的建设。有条件的地方,还可以包建住宅,生活服务设施、公共建筑和通用厂房。建成后向使用单位成套出售或出租建筑物,并按土地面积收取开发费(包括地价和建设费用)。国内外经验都证明,这个办法是经济有效的。它有利于地方政府掌握主动权,进行配套建设,实施城市规划,有利于减少筹建单位开支,避免重复浪费,缩短建设周期,提高投资效果”。谷牧同志在会议的讲话中,充分肯定了综合开发,指出:“住宅建设应当采取大工业生产的方式。实行成批建造,这次会议提出试行综合开发,我看是个好办法,各地可以先做一些试验。特别是那些新开发的地方或成街成片建设的地方,可以采取从地产到规划、设计、施工和销售,统一经营的办法”。有关综合开发的内容,还完整地体现在这次会议的《纪要》中。之后,1984年5月,在六届人大二次会议通过的《政府工作报告》中明确指出:“要着手组建多种形式的工程承包公司和综合开发公司。……城市住宅区、新建工矿区及其公共设施工程的建设,由开发公司承包,按照城镇总体规划,统一办理土地征用事宜,进行设计和配套建设,要保持承包企业的法人地位,给以必要的自主权,上级行政部门不得干预其正常经济活动,同时要加强质量和财务监督”,1984年10月26日国家计委建设部又颁发了《城市建设综合开发公司暂行办法》。以后在有关城市方面的会议上,也都提出了综合开发问题。

城市建设综合开发作为一种理论上的探索,其研究还刚刚开

始,它反映了实践发展需要,也反映了城市建设综合开发从感性认识阶段上升到理性认识阶段的必然发展过程。这说明城市建设综合开发,已经从一种试验性的改革,逐步走上了系统化、科学化的轨道,成为现代城市建设中,占主导地位的建设方式。从科学意义上说明城市建设综合开发,就应当跳出具体工作方式的局限和单纯感性认识的束缚,应当从事物的本质上,从建设的规律上去认识。

(二)城市建设综合开发的意义

1. 城市建设综合开发是社会化大生产的必然产物。城市的产生是一种社会现象,是生产力发展到一定阶段的必然产物。城市的建设与发展,经历了古代城市向近代城市 and 现代城市的发展过程。古代城市阶段,生产的社会联系还十分有限,社会化大生产还没有形成,城市主要以小工商业为主,小生产方式占主导地位,因此城市的开发与建设,基本上是一种分散形式。近代随着机器大工业的出现,社会化大生产逐步形成,特别是到近现代,随着生产的商品化、社会化和现代化,城市的开发与建设越来越趋向于集中和统一,城市建设综合开发就是适应社会大生产发展的要求而形成的,并且随着社会大生产的发展,其综合性进一步得到加强。

我国正处于社会主义建设和发展时期,生产的商品化、社会化和现代化逐步形成,因此城市建设实施综合开发是必然的,也是必须的,它不是可有可无,更不是权宜之计,而是社会化大生产决定的必须采取的具有战略意义的现代城市建设方式。因此我们说在开发建设中,是否实施综合开发,决不仅仅是个开发形式问题,也不是单纯是一个效益的问题,而是关系到是否按社会经济发展规律和城市建设规律,有效地进行城市的开发与建设的问题。所以我们应当提高对城市建设综合开发的认识,应当从其与社会化大生产的内在联系上,从发展和建设的规律上认识城市建设综合开发。

2. 城市建设综合开发是城市建设与发展的必由之路。城市是

社会经济众多要素紧密结合在一起的有机体，客观上要求统一规划配套建设，协调发展。现代城市大大发展了城市这个有机体的构成要素，有资料表明，现代城市与古代城市和近代城市相比，部门构成超过几十倍、几百倍，城市内部的联系程度大大增强，发展的相关性大大提高，大有牵一发而动全身之感。美国学者吉顿·斯乔伯在《前工业化城市》一书中，曾对工业化城市与前工业化城市做过比较，结果发现，两种类型城市在社会结构、生态结构和技术发展诸方面都有明显的区别，工业化城市在各个方面都有所发展。因此在这种条件下，城市开发建设很难通过单一的分散的方式来实现，而必须走综合开发之路。另一方面从现代化城市建设的要求来看，城市的建设与发展必须突出整体功能，城市开发要求创造城市的整体环境。

应当看出，综合开发是城市建设方式的一项重大改革，同时也是现代化城市建设的标志。城市综合开发在社会主义条件下应当具有充分发展的优势。因为社会主义有计划商品经济和市场调节的有机结合，这就从根本上决定了城市建设综合开发的发展方向，保证城市建设综合开发在计划的指导下，按市场规则合理有效的开发，从而克服建设的盲目性和发展的波动性。

3. 城市建设综合开发是城市建设规律的体现。随着现代经济的发展，城市建设越来越趋向于系统化、集约化，并且形成城市建设的集中规律，城市建设综合开发就是这一集中规律的客观反映。城市建设综合开发，关键是“综合”，而综合又是以统一为前提，以集中为原则。没有集中统一，不可能实现综合性特征。城市建设综合开发实践告诉我们，城市建设综合开发，对于实现“统一规划、合理布局、配套建设”起到了很好的作用，同时，实施综合开发，也必须在政府的统一领导下，采取适当集中形式，才能有效发挥作用。

4. 城市建设综合开发是我国城市发展方针的要求。“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市。”是目前中国城市之

展的总方针,尽管人们对它的理解不同,看法不一,但作为现实城市发展的基本依据,同样制约着城市的开发建设。如何适应国家城市发展方针的要求,开发建设不同规模城市,如何在城市建设中,体现城市发展方针?是城市建设需要认真研究的重大课题。从一定意义上说,综合开发就是适于国家城市发展方针的要求,进行城市建设的方式。因为综合开发体现综合效益原则,通过综合开发,可以对不同规模城市,采取不同的开发重点,实现对大城市规模的有效控制和中小城市的发展。“控制大城市规模”,过去我们着重理解为控制人口规模,其实控制大城市规模,除了要控制人口规模外,还要控制其空间规模的无限制扩展。因此,在大城市的有限空间范围内,应主要以内含改造为主,立足于城市再开发。这就要求综合地、系统地、有效地组织城市开发,提高开发的综合效益。现实说明,大城市的内含开发,尤其需要综合进行。因为它涉及面广,又牵扯多重利益关系,不是哪一个单一经营主体所能解决的。另一方面,从城市整体发展的角度,也要求统一、综合考虑。在中等城市发展特别是小城市发展方面,综合开发以其“高速度、高质量、高效益”,大规模、综合化等不可替代的优势,起到了积极的作用。特别是在新区建设上,较好地体现了合理布局,配套建设,综合发展的目标。因此,我们说城市建设综合开发,既是城市发展方针的要求,也是实现城市发展方针的有效形式。

实行城市建设的综合开发,不仅有利于实现城市规划,有利实现社会效益、经济效益与环境效益的统一,而且对于城市的发展与改革,也具有十分重要的意义,特别是在当前,我国经济发展和改革都处在一个进一步深化的过程,城市建设与发展需要在质量、水平、速度上全面提高,以实现带动国民经济发展的作用。在这种形势下,实施城市建设综合开发,显然是十分必要的。

1. 城市建设综合开发,是建设方式的改革,对于探索现代化城市建设道路具有实际意义。城市建设综合开发,是在生产方式上由

小生产方式向社会化大生产方式的过渡。这既是对传统建设方式的改造,也是现代城市建设的标志,对未来城市建设具有指导意义。

2. 城市建设综合开发,对于实现城市建设与管理的规范化具有重要意义。城市建设综合开发,是建设与管理的统一,它可以避免城市建设与管理的脱节,克服城市建设的盲目性和城市建设的“诸侯现象”,变无序为有序,使城市建设与管理走上有计划、有次序,系统发展的轨道。

3. 城市建设综合开发使政府行为具体化,对于强化政府宏观调控能力具有重要意义。城市建设综合开发是政府意志和行为的具体体现,通过实施综合开发,可以加强政府的直接管理使宏观调控渗透到开发的全过程,并有助于使政府管理规范化。

4. 城市建设综合开发对于实现社会经济发展的良性循环具有重要意义。城市建设与社会经济发展是一个循环系统,具有较强的关联效应和互补功能。城市开发与建设需要以社会经济发展为基础,通过经济发展提供良好的开发建设环境。反过来,通过城市功能的增長又将会为经济发展提供优越的发展环境,促进宏观经济发展。综合开发使城市建设直接纳入到良性循环的系统,通过与社会经济协调发展来保持系统的稳定。

(三)城市建设综合开发的发展思索

城市建设综合开发随着实践的发展,它所体现的综合效益也越来越明显,其开发形式也日趋完善。对于城市建设综合开发理论上的研究,也正日趋深入。城市建设综合开发,已经得到越来越多的人的承认和重视。

但是,综合开发在现实发展过程中,还存在一系列矛盾和问题,现行管理体制和一些政策措施,还不适应城市建设综合开发的发展,综合开发在管理上还不够规范,城市建设在实施综合开发过程中,还存在着由于利益碰撞而相互掣肘的现象。这些问题有的是

与改革过程相伴的,有的则是部门利益交叉所产生的,有的是发展中形成的。这些问题不解决,势必要阻碍城市建设综合开发的顺利发展,导致城市发展的新的失衡。因此我们应当高度重视城市建设综合开发中存在的这些问题,采取一些积极措施,促使问题尽快解决,促进城市建设综合开发健康发展。

这里,我们不想就问题本身做更多的议论,只想从发展意义上,就综合开发做一点思索,试图通过一个侧面来进一步认识城市建设综合开发。

1. 城市建设综合开发必须与社会经济发展相适应。如前所述,城市建设与社会经济发展是一个循环系统,具有较强的联动效应。因此城市开发和建设不能就城市论城市,而应把它置于国民经济的整体运行中,保持与社会经济发展相适应。日本的综合开发就充分体现了与社会经济发展相适应的特点,日本社会经济发展的不同阶段,城市开发反映出不同的内容和特点。例如日本三次全国综合开发计划实施过程的三个时期,城市开发内容具有较大的差异。“第一次计划”期间,日本以实施经济倍增计划为中心,经济处于上升时期,城市开发侧重于产业基础设施的配置,整个城市基础设施却相对滞后发展。“第二次计划”期间,随着经济的高速增长,产生了对城市基础设施的巨大需求,并且能够提供相应的经济条件,使城市基础设施保持和经济发展的同步建设。“第三次计划”期间日本经济走上稳定发展的轨道,可以提供充分的资金保证城市建设。因此,城市建设保持了同步或适当超前。日本的“居住圈”就具有一定的超前性。这说明城市建设与开发与社会经济发展是紧密相联的,城市建设与开发既要受制于经济状况,同时也会为经济发展创造更为有利的条件。

我国是一个发展中国家,经济还比较落后,这一现实决定我国的城市开发,必须适应国民经济发展的要求,尽快创造出有利于经济迅速发展的环境。城市建设综合开发会产生巨大的综合效应。在

同等投入条件下,城市建设综合开发,比分散开发会产生倍数增长的效果,从而实现经济效益、社会效益和环境效益的统一。从这个意义上说,实施综合开发也是国情发展的需要,因为它可以节约资金减少城市建设中分散破费现象,使有限的投入产生更大的产出效益。

2. 城市建设综合开发必须理顺关系,解决体制问题。城市建设综合开发是一项大的系统工程,牵涉到方方面面。因此,城市开发最现实的问题就是如何理顺关系,解决体制上的问题。一方面是城市开发过程中所涉及到的横的关系需要理顺;另一方面城市开发管理体制需要进一步明确。日本是通过建立权威性机构,来理顺横的关系,解决体制不顺的问题。在城市开发过程中,开发企业体现的是国家和政府的意志,因此较好地解决了部门冲突问题。世界上在这方面比较成功的发展中国家,也为数不少。例如,牙买加的金斯敦的城市开发就是一个典型。金斯敦在实施城市综合开发过程中由政府成立一个项目规划和实施的专门机构,牙买加城市开发公司,是作为公众利益的开发者而建立的一个法定公司。该公司承担私人企业认为过大或过于复杂的项目,或者得不到多少利润的项目。它由负责的内阁成员,即内阁总理和财政计划部长指定的董事会来管理。城市开发公司在指定地区工作,无论这些地区是一个城市的局部,还是一个全新的城镇,在所有的项目中,采取的总原则都是全面规划,综合开发。应当指出的是,当确定一个地区之后,城市开发公司便代替该地区的地方当局进行规划和建设的审批。法律规定,城市开发公司要制定所指定地区的发展规划,并提交地方当局评议,并报主管城市开发公司的政府部长批准实施。在规划项目已经实施的时候,这个地区则恢复地方当局的领导。城市开发公司始终注意加强地方当局在决策中的地位。因而城市开发公司尊重自己在规划研究和帮助实施规划中的特权。最终公司将从这一地区撤出,并将其移交给地方当局,它期望该地区的经济潜力