

加快中心城市 改革与实践探索

Pracitce & Probe into
Speeding up the Reform and Development of the Key City
(上)

汪光焘 著

73.51

新华出版社

加快中心城市改革与 发展的实践探索

(上)

汪光焘 著

新 华 出 版 社



第一部分

发展战略及布局规划



哈尔滨发展战略思考

(1997年12月)

哈尔滨市是中国东北北部最大的中心城市，黑龙江省政治、经济、科技、教育、文化中心和交通枢纽。全市总面积 5.31 万平方公里，其中市区面积 1660 平方公里，建成区面积 220 平方公里，市区设 7 个行政区、辖 12 个县（市），总人口 946.23 万人。市辖县数、幅员面积居全国 15 个副省级城市首位，人口居第二位。作为一个在全国经济发展格局中占有一定地位的特大城市和老工业基地，哈尔滨市应充分发挥自己特有的优势和潜力，按照国家地区发展政策和产业政策，强化全市经济的比较优势，扬长避短，发展特色经济和支柱产业，实现既定的战略目标。

哈尔滨市目前正处于工业化前期向工业化中期过渡阶段，具有两阶段的特征。就经济增长方式而言，哈尔滨市正处于粗放型向准集约型转变之中。这一阶段，要完成“实现工业化和经济的社会化、市场化、现代化”的历史任务，但从哈尔滨市国有经济成份比重大、大中型企业多、企业包袱沉重、负债率高、发展后劲不足和城市基础设施欠账多、不配套的实际情况看，完成这一任务的难度很大。因此，一方面，要加大国有企业的改革力度，坚持“有上有下”、“有进有退”、“有所为，有所不为”的原则，抓大放小，加快国有企业的战略重组，推动国有资产的合理流动，从整体上搞活国有经济。另一方面，通过旧城改造来完善城市基础设施、挖掘文化遗产、改善城市环境质量，进而增强

城市的吸引力和辐射力，改善商业流通环境，优化商业资源配置，以人流、物流带动产业结构和产品结构调整，以城建带动商业、商业繁荣带动工业发展，最终带动整个国民经济的发展。

一、历史回顾和发展目标

早在两万年前，旧石器时代晚期智人“哈尔滨人”就在这块土地上繁衍生息。公元 1097 年，契丹人在哈尔滨东南城高子一带建立阿勒锦村。公元 1115 年，女真族首领完颜阿骨打统一各部落，建立金王朝，定都上京会宁府，哈尔滨一直隶属上京，这时是哈尔滨古时的鼎盛时期。元、明朝时期，哈尔滨全城是成吉思汗三弟斡赤斤家族的领地和奴尔干都司的辖地。1636 年，清朝建立，哈尔滨先后归黑龙江将军、阿勒楚喀副都统管辖。18 世纪中后期，随着松花江、阿什河、呼兰河流域的开发及东北地区汉族流动人口的大量涌入，促进了东北地区社会生产力的发展，形成了南北两大商品环流带，哈尔滨处于这两大商品环流带的交街处，随着人流的涌入，民族经济逐渐萌芽。此时，哈尔滨地区已有近百个村屯和渔村，人口近 5 万人，形成了哈尔滨市的雏形。

作为一个现代城市，哈尔滨是随着东清铁路（后改称中东铁路）的兴建而逐步发展起来的。1898 年，东清铁路开工建设，建设之初，因为哈尔滨是一个沿江城市，所以将火车站选在地势较高的南岗。东清铁路建成后将哈尔滨同东北广大地区及俄远东地区联结起来，哈尔滨成为东北亚和太平洋地区通往欧洲里程最近的交通枢纽和东北地区物资集散中心与交通运输中心，此时在松花江与东清铁路之间形成了道里、道外两个商业区，这是哈尔滨市形态的第一阶段。1920 年，在哈的外商企业已达 1700 余家，有 30 多个国家的 10 多万侨民在此居住，16 个国家在此设立了领

事馆。在哈的外商进出口贸易机构遍布世界各地，使哈尔滨成为东北北部最大的经济中心和东北亚地区著名的国际贸易城市，被称为“东方莫斯科”和“东方小巴黎”。1946年4月28日，哈尔滨获得解放，成为全国解放最早的大城市。建国初期，哈尔滨背靠前苏联，面向内地，承建了由前苏联援建我国的156项工程中的电机、锅炉、汽轮机、伟建、东安、东北轻合金、量具刃具、电表仪器厂等13项工程，加上抗美援朝期间，国家组织“南厂北迁”迁到哈尔滨的一工具、电线、松江橡胶等13户企业和“二五”、“三年调整”时期及以后几个五年计划其他国家重点建设项目的相继建成投产，形成了动力、平房、太平三个工业区，使哈尔滨由一个“商埠”迅速发展成为全国著名的新兴工业城市，这是哈尔滨城市形态的第二阶段，奠定了哈尔滨市的基本格局。60年代开始，背靠苏联，面向内地的时代过去了，为了适应这一变化，建设了松花江大桥和铁路编组站，这是城市形态的第三阶段。党的十一届三中全会以来，改革开放给哈尔滨的经济社会发展注入了新的生机和活力。哈尔滨市被国家列为享受沿海开放城市特殊政策的沿边开放城市、老工业基地改造试点城市和铁路货运口岸开放城市，相继批准在哈尔滨建立“高新技术产业开发区”和“经济技术开发区”，为哈尔滨的经济发展创造了条件，使哈尔滨市发展成为一个以工业为主体的，第一产业和第三产业比较发达的综合性城市，同时，随着房地产业的兴起，规划管理与房地产业之间产生了矛盾，部分城市风貌被改变，这是城市形态的第四阶段。

近百年的历史表明，哈尔滨发展的直接影响是经济发展，而经济发展的重要条件是受与周边国家关系和国家经济布局、投资力度的影响。进入90年代，哈尔滨市不断研究、寻求21世纪哈尔滨市的城市形态模式和发展方向。通过全面分析哈尔滨历史条件、现实条件和区位条件，决策者们认识到，当初，哈尔滨作为

一座城市在这一地区诞生就是东北亚地区发展的结果，今后东北亚地区的发展需要哈尔滨发挥更重要的作用，因为哈尔滨市位于东北亚地区的中心位置，与俄罗斯和独联体等周边国家和地区有着广泛的经济联系，具有成为东北亚经济中心的客观条件。因此，在借鉴国际大城市发展经验的基础上，1993年正式提出将哈尔滨建设成为东北亚重要国际经贸城市的战略目标，并在《关于将哈尔滨建设成为东北亚重要国际经贸城市构想》的基础上编制了《哈尔滨建设东北亚重要国际经贸城市框架规划》。《规划》提出从1994年到2030年，利用30多年的时间，将哈尔滨市建设成为东北亚重要的加工制造业中心、贸易中心、金融中心、交通枢纽和科技文化名城，并建成东北亚地区一流的综合信息传播体系，使之成为规划科学、布局合理、设施完善、环境优美、管理先进的国际大都市。特别应当注意到，中俄两国战略伙伴关系的建立和我国与周边国家睦邻友好关系的发展，将促进我市这一目标的实现。

二、战略目标和城市化

研究经济和社会发展必须研究城市形态的发展，才能有序指导城市的可持续发展。为了实现建成东北亚重要国际经贸城市目标，哈尔滨市相继组织编制了《哈尔滨松北新区总体发展规划》、《哈尔滨平房地区发展规划》和《太阳岛风景区总体规划》等单项规划。

《哈尔滨松北新区总体规划》是哈尔滨经济社会发展战略在地域上的布局规划，是一个长期的战略规划。开发松北，实现两岸繁荣，用三五十年时间再造一个哈尔滨，是调整城市布局，实现将哈尔滨建设成为东北亚重要国际经贸城市目标的重要步骤和重大举措。在2000年以前，主要是做好松北发展的基础性工作，

并开始部分功能区的开发建设；2000年以后开始大规模的开发建设，逐步形成30平方公里的集金融、贸易、信息、文化事业为一体的前进开发区，44平方公里的利民综合加工区，41平方公里的松浦港口工业区和保税区，88平方公里的太阳岛旅游区，实现两岸繁荣的目标。发展松北新区，首先要处理好与松花江的关系，解决松花江防洪和两岸的交通问题，这就要按照国家提出的松花江哈尔滨段要达到200年一遇防洪标准的要求，清理河道淤沙，修筑防洪大堤，并通过建设跨江索道、过江隧道和松花江第三公路大桥，解决两岸之间的交通问题。

开发松北是哈尔滨市的一项长期的战略目标，而哈尔滨市近期发展重点在平房区。这是依据国家的产业政策和投资重点的现实选择。平房地区是在计划经济时期建设的一座工业卫星城，“九五”时期又被国家确定为重点发展地区，批准了投资近百亿元的高精铝板带材、轻型轿车、4G1发动机三个对全市经济具有支撑和带动作用的大项目；平房地区建有国家级经济技术开发区综合工业区，可以利用其优惠政策对区内工业企业进行改造，并通过政策共享的方式，鼓励其他各区企业进入平房区发展；在新形势下，按照市场经济规律和国有企业改革的要求，通过调整规划和技术改造，改变平房地区的发展模式，形成新的发展格局，这是哈尔滨市经济发展对平房地区的客观要求。按照这一客观现实和要求，制定了《哈尔滨平房地区发展规划》。《规划》提出把平房区延伸改造成为一座新兴的现代化的工业卫星城，使之成为启动哈尔滨市经济发展的一个突破口，带动全市经济的持续快速健康发展。

太阳岛风景区位于哈尔滨市松花江北岸，地处松花江南北防洪大堤之间，是闻名中外的旅游胜地。由于处于松花江两堤之中、城区之间的独特地理位置，具有水面和沙滩自然变迁、草原沼泽相间存在、动植物野生栖息的独特自然景观，又拥有欧式

建筑聚集的休闲区和封闭式的东北虎野生动物保护实验基地等独特的人文景观，成为我国少有的风景名胜资源。为了保护、开发这一资源，市政府制定了《哈尔滨太阳岛风景区总体规划》，依据地形、地貌、水文、交通、自然条件，将这一地区建设成为国家级风景名胜区，改善生态环境，提高哈尔滨市的环境质量，使哈尔滨具备了建成生态城市的条件，实现了可持续发展。

通过上述三个《规划》的实施，将加快哈尔滨市的城市化进程，实现将哈尔滨市建设成为东北亚重要国际经贸城市的宏伟目标。

三、挖掘旧城潜力，促进经济发展和结构调整

道里中央大街和道外靖宇大街，是哈尔滨市的两条百年老街。中央大街沿街建筑风格独特，商家名店荟萃，经营商品档次较高，是哈尔滨市的一大景观。靖宇大街沿街店铺林立，商贾云集，是一以经营小商品为主的老商业区。多年来，由于种种原因，这两条街的“名街”效应没有发挥出来，白白浪费了这一无形资产。秋林地区是哈尔滨市人流集中的地区，是一个具有北方城市特色、地上地下结合组成的大型商业区。这一地区不仅有久负盛名的哈尔滨秋林公司，还集中了百货大楼、大世界商城、中艺公司、江南春商厦、松雷商厦等大型商业企业，以及以个体业户经营为主的国贸城、金街、人和地下商业街等商业企业，是哈尔滨市最大的商品集散地。火车站站前是哈尔滨市最大的“窗口”地区，外地人口、流动人口较多。这两个地区，多年的卫生条件不好，秩序混乱，无证流动商贩多，成为哈尔滨市的一个久治不愈的老大难问题。按照疏通交通、繁荣流通、美化环境的思路，哈尔滨市对上述两街、两区进行了综合治理，将中央大街改造为步行街，将靖宇大街人车分流，改善了秋林、火车站地区卫

生状况，整顿了社会秩序。

红博广场是哈尔滨市最大的市内交通枢纽和商贸中心，由于基础设施不配套，已不适应城市发展的需要，建设改造后，成为集市政道桥、人防工程和商贸观光为一体的综合性功能区。圣·索菲亚教堂文革时被新建的居民楼包围，修复后辟建为建筑艺术博物馆，形成了由金帝地下商城、联升地下商城、哈一百、市政府广场、建筑艺术广场、华联商厦、中联商厦、金太阳·索菲亚商城等商家、广场组成的商业精品区、市民休闲区和城市观光区。

马家沟河是哈尔滨市的一条“龙须沟”，城市污水经由马家沟流入松花江，既污染了马家沟两岸居民的生活环境，也污染了松花江水域。为了解决这一困扰哈尔滨几十年的难题，市政府对原马家沟河进行了综合治理，促使污水沟变成清水河，提高了两岸的环境质量，为市民提供了一个带状观光休憩区。

通过对这两街、两区、两个广场、一沟的改造和环境综合整治，不但提高了道路通行能力，改善了商业流通环境，促进了商业繁荣，盘活了存量资产，而且带动了产业结构和产品结构的调整，改善了投资环境，同时为下岗职工提供了就业机会。一是增加了第三产业对经济增长的贡献份额。中央大街改造成步行街后，日客流量增加了一倍多，沿街国合商业企业日销售额平均增长 25%，非国有商业的增幅还要高；靖宇大街改造后，沿街商业企业日销售额大增，有的商家增加了一倍多；火车站站前广场改造后，北苑商场日均销售额增加了 32%。二是影响带动了工业企业的商品结构调整。哈尔滨亚麻厂和中央商城等大型商场签订了 1200 万平方米的亚麻布销售合同；中央商城、秋林公司和哈一百地产品销售额比上年同期平均增长了 15%；国贸城、金街等 12 家地下商场，地产服装占有率达 25%。三是促进了资产结构调整，盘活了存量资产。红博广场改造后，将地下国贸城和

红博地下工程联结起来，新增了 5000 个个体经营专柜，为 20000 人提供了就业机会，调整了经济成份；透笼街农贸市场“退路进厅”后，不仅改善了交通和城市秩序，而且盘活了哈一百的存量资产，使哈一百增加了营业面积和项目，年增加收入 2200 多万元。四是为国有企业改革，分流富余人员创造了条件。靖宇大街改造后开办了灯光夜市，一次性安排下岗职工 400 多人。由于改善了环境，有些濒临倒闭的商家重新开业，招回了企业原下岗职工，解决了近 2000 名下岗职工的再就业问题。

四、挖掘、利用历史文化遗产 为改革开放和经济建设服务

哈尔滨地区历史久远，有着丰富的文化遗存。哈尔滨在 3000 多年前就是北方少数民族——满族的先祖肃慎居地，辽金两代文化是哈尔滨本土文化的渊源。近代哈尔滨曾遭受沙皇俄国等列强的侵略和占领，留下西方文化的强烈印记。特定的历史条件，特殊的地缘因素，使哈尔滨具有鲜明的个性特征，形成了中原文化和金源文化、本土文化和西洋文化交融的特有文化特色，构成了哈尔滨独特的城市风貌。

如何处理好历史文化遗产和城市风貌与经济建设和对外开放的关系，通过发掘、保护、展示和利用历史文化遗产和利用哈尔滨独特城市风貌及历史文化传统为经济建设服务，实现历史文化名城与国际经贸城的高度统一，是哈尔滨市一直思考的问题，并进行了一些有益的探索和尝试。

按照《国务院批转第三批历史文化名城的通知》及《历史文化名城的编制办法》的要求，对哈尔滨历史文化遗产的挖掘工作进行统一规划，以妥善处理历史文化名城保护与现代化建设的关 系，突出欧式城市风貌特色，保持哈尔滨独具一格的城市风貌。

中央大街是哈尔滨市保持欧式风貌较完整的一条街道，是哈尔滨早期国际经济都市的缩影。它吸收西方文化的自然表现形式，具体体现以西方折衷主义、新艺术运动风格为主导的建筑风貌，加之一条欧式方石路及繁华的商业活动，使该区突出地体现了浓郁欧式商业街道的氛围。但是，由于相当一段时间内规划控制不严，临街一些建筑装修随意性大，加之车辆、人流混杂，沿街摊摆设点混乱，中央大街曾一度失去了应具有的风采。恢复中央大街的历史风貌，将其改为步行街是全市人民的共同愿望。1997年初市政府顺应民意，决定对中央大街进行综合整治，并改为步行街，使其再现艺术魅力，办成集旅游、购物、休闲为一体的繁华商业区，成为历史文化名城街区保护的一个范例。

圣·索菲亚教堂始建于1923年，“文化大革命”后被一直用作存放各种商品杂物的仓库，被其他房屋建筑包围，防火通道阻绝，火灾隐患严重。1996年11月，国务院公布其为国家第四批重点文物保护单位。为贯彻国务院决定，抢救这一历史文化遗产，市政府对其周边建筑进行拆除，重新修复索菲亚教堂，并将其辟建为建筑艺术博物馆。馆内展示哈尔滨历史上各时期建筑艺术照片、模型，极大的吸引了广大市民和外来旅游者，其广场则成为群众举办各类文艺活动的场所，成为哈尔滨市又一独具风格的景观，也成为体现哈尔滨历史文化名城的重要代表作。

历史文化遗产的挖掘、利用，使哈尔滨城市风貌更具特色，进一步扩大了对外开放程度，提高了哈尔滨市的知名度，广泛吸引了国内外旅游者来哈观光游览，进行经贸洽谈。据统计，1997年哈尔滨市共接待海外旅游者12万人，比上年增长19.8%；实现旅游外汇收入2812万美元，比上年增长41.2%；是近年来哈尔滨市旅游人数、外汇收入增长最快的一年。

五、体现北方特色，开发地下空间 是城市建设进一步发展的需要

哈尔滨地处中国北方，气候寒冷，漫长的冰雪期深刻地影响着哈尔滨人的生活方式、生活习惯、文化及社会活动。同时给外地来哈学习、工作、旅游及从事商务活动的人员也带来相应的影响。如何根据北方城市气候特点和人们的生活习性，扬长避短，增加人们冬季户外活动时间，解决气候寒冷对人们购物、观光、旅游所带来的诸多不便，搞活冬季商业流通，为城市发展、经济建设和丰富人民群众物质文化生活服务，是北方城市建设和发展值得研究解决的一个问题。

结合城市交通、人防、商业网点建设，对城市基础设施建设合理布局，开发利用地下空间，形成地上地下有机的整体，是解决这一问题的一个好办法。哈尔滨市南岗区红军街博物馆广场地上地下立体交通及商业街建设工程（红博工程），就是这一城市建设思路的一个尝试。博物馆广场是哈尔滨道路总体规划中“两轴四环十射”的纵横轴线的交会点，是连接东西大直街、红军街和中山路等主要干道的纽带，也是市区交通、商贸、金融、旅游的集散中心。近年来，随着城市的发展和车辆的增加，博物馆广场已经成为哈尔滨市道路交通热线上一个新的结点，拥挤堵塞现象十分严重。另外，过去由人防工程改成的地下“国贸城”和地下商业街、金街、西大直街等商业街自成一段，互不连通，与地面交通分隔，给旅游、购物和群众日常物质文化生活带来诸多不宜。特别在冬季，地面地下温差较大，人们进出、上下十分不便。为系统解决这些问题，1996年市政府从改革建设体制入手，按市场经济规律办事，广泛吸引社会资金，正确处理资产、经营和建设三者之间关系，实施包括地面立交和地下18万平方米商

业街贯通工程，地面动态交通系统和具有 400 个停车位的地下车库及公交停车站的地下静态交通系统，成为集市政道桥、地下人防、商贸观光为一体、四通八达的网络系统，不仅缓解了博物馆的城市中心区交通拥挤堵塞状况，而且适应北方城市特点，方便了群众的物质文化生活，带动了旅游业和商服业的发展，取得了良好的经济和社会效益。在红博广场改造的同时，为将来发展多层次的立体交通，修建地下轻轨电车线路预留了地下空间。

六、住房是带动经济发展的新的增长点

住房是人民群众实现小康生活标准的重要标志之一。哈尔滨住房标准低、需求量大、供需矛盾十分突出。因此危房改造和小区住宅建设一直是全市人民关注的“热点”问题。多年来哈尔滨市委、市政府高度重视改善居民居住条件，把它当做改善群众生活条件，造福人民，以及形成消费热点、促进经济发展的大事提上日程。红旗住宅小区就是市委、市政府深化住房制度改革，为普通群众缓解住房困难，改善居住条件的重大举措。同时，通过住宅建设推动了经济发展，据统计 1996 年住宅建设直接和间接拉动全市经济增长 8.7 亿元。

住宅业是国民经济的支柱产业，但这个支柱要通过改革住房制度和建设体制来培育。哈尔滨红旗住宅小区建设就改变了过去由开发企业经营商品房改造棚户区的传统做法，采取改革方式，强化政府职能，建立政府组织、调整布局、政策补贴、个人购房、产权归己的住房新机制，把居民消费热点引导到住房上来。红旗住宅小区建设共投入资金 3.4 亿元。资金主要来源于居民储蓄资金（个人购房款），占 58%；个人购房单位资助资金，占 25%；城市危房棚户区改造土地置换政府补贴的资金，占 17%。体现了个人、单位、政府共同解决居民危困住房，使住房逐步由

国家分配向个人买房过渡的原则。

近年来，由于房地产市场不景气，哈尔滨市住宅建设项目和工程量逐步减少，对钢铁、水泥、木材、红砖、建筑业等相关产业的产品需求量亦相应减少。红旗小区住宅建设带动了相关产业的发展。

首先，促进了全市建材业的发展。1996年哈尔滨市属建材公司销售量增加了19%。红旗试点小区用水泥5.7万吨，其中，地产占50%，价值1134万元；钢材0.5万吨，其中，地产占50%，价值550万元；木材6000立方米；玻璃0.5万平方米，其中，地产占70%，价值118万元；红砖7800万块，地产占100%，价值1482万元；塑料门窗28918.4平方米，地产占100%，价值698万元。

其次，增加了市场消费。随着居住条件的改善，居民普遍装修新居，促进了家具、家电和装饰材料的消费。据对红旗试点小区50户居民的抽样调查，每户居民在这方面的支出平均在1万元左右，仅此项消费，总计可达7425万元。

再次，提供了广泛的就业机会。由于红旗住宅试点小区服务设施齐全，配建了学校、商服、粮店、邮储、治安、物业管理、基层服务用房和老年人活动室、体育活动场所及儿童乐园等相应设施，以及给水排水、供热、煤气、有线电视、室内电话、绿化、道路、交通等，总计安置2000人就业，不仅解决了一部分下岗职工的就业问题，还推动了第三产业的发展，促进了社会消费。

此外，红旗住宅试点小区建设还盘活了部分房地产存量资产，加快了资金周转。红旗住宅试点小区原计划出售住宅6000套。因群众购房踊跃，实际上售出7425套，比原计划超出1425套。为妥善安置这部分居民，市政府决定不足部分从安居工程的用房中给予解决。据1996年底调查，全市商品房积压约91万

平方米，沉淀资金近 19.1 亿元。这次从积压住房中置换出 1425 套、9.3 万平方米，按每平方米 1050 元左右售给个人，一次盘活房地产占压资金 9765 万元。盘活的这笔资金，银行投向工业等方面急需贷款的项目，解决了这部企业所需的发展资金。住房能不能成为继家具、彩电、冰箱等消费热点之后的新热点，成为促进经济发展新的增长点？哈尔滨市红旗住宅试点小区建设的实践证明，只要坚持住宅商品化方向，加快住房制度改革，住房是完全有可能、有条件成为经济发展新的增长点的。正如朱镕基同志所指出的，怎样看待新的经济增长点？首先就是住宅建设，只有它可以带动钢铁、建材、装潢、塑料、化工等几十个、上百个行业的发展，不会出现重复建设，又可以解决就业问题，是振兴经济的主要方向。

哈尔滨市未来的发展目标已经确定，并已开始付诸实施。我们相信，经过全市人民的不懈努力，哈尔滨市国民经济和各项社会事业将得到飞速发展，在不远的将来，一座综合经济实力雄厚，科学技术高度发达，基础设施和各项服务设施先进，城市规划、管理、环境现代化、一、二、三产业协调发展，第三产业发达，劳动者素质高，人民安居乐业的东北亚重要国际经贸城将在这片土地上崛起。我们期待着这一天的早日到来。