

• 城市研究丛书 •

城市建设综合开发 理论与实践

CHENGSHI JIANSHE ZONGHEKAIFA
LILUN YU SHIJIAN

主编 郭付人 曲以才



7.11-53

• 四川 大学 出版 社 •

(川)新登字 014 号

责任编辑:陈丽莉

封面设计:冯先洁

技术设计:石大明

城市建设综合开发理论与实践

郭付人 曲以才 主编

四川大学出版社出版发行 (成都市四川大学内)

四川省新华书店经销 郫县犀浦印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 8.25 印张 1 插页 195 千字

1992 年 12 月第 1 版 1992 年 12 月第 1 次印刷

印数 0001—1000 册

ISBN 7-5614-0802-1/F·88

定价:5.00 元

天时人事两相催（代序）

事物的发展都有一个不断求索、完善的过程。经过十多年的积极探索和努力，我市的城市建设综合开发事业不断发展，并取得显著成效。始于七十年代后期的集资统建和综合改造居住区，揭开了我市城建综合开发的序幕。到八十年代，随着蜀都大道和一环路的建成，以及沿线众多居住小区的开发建设，城市建设综合开发的路子越走越宽广，初步摸索出了民用建筑“六统一”、“以干道建设带动城市建设”的城市建设综合开发新路子，相继建成了17个住宅小区，建房面积430多万平方米，约有25万居民迁入了新区，使我市人均居住面积从1978年的3.4平方米，提高到1991年的7.9平方米。同时，建成了一大批城市市政公用基础设施和配套建筑，弥补了市政公用基础设施的部分欠帐，提高了城市综合服务功能。九十年代的今天，在加快改革开放步伐的新形势下，随着城市建设的又一高潮的到来，城市二环路建设、顺城街改造以及将要进行的府、南河综合整治、人民南路广场改造、外环路建设等，为城市建设综合开发增添了新的内容，标志着综合开发事业的繁荣昌盛。

在邓小平同志南巡讲话精神的鼓舞下，各项事业蓬勃发展，城市建设综合开发事业将面临新的挑战。一方面，改革开放逐步深入，经济发展势头迅猛，人民生活水平不断提高，城市现代化进程加快，给城市建设不断提出新的任务和更高的要求，我们肩上的担子愈来愈重；另一方面，城市建设综合开发事业的健康发展，又必须认真探索和解决若干理论和实际问题：一是如何真正使城

建综合开发成为政府组织城市建设的主导形式；二是如何科学运用系统工程理论和社会化大生产方式；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；三是在具体实施中，怎样有效地处理好综合开发与计划、规范、国土的关系，实现旧城改造与新区开发有机结合，把综合开发效益和土地收益集中收归政府用于城市建设，加强对城市建设综合开发企业的管理并促进其健康发展，使综合开发成为住房制度改革和改善人民居住条件的有效手段等等。

为进一步推进城市建设综合开发事业的健康发展，需要对十余年来我市建设综合开发事业进行回顾和总结，更需要对当前面临的问题作全面的、深层次的探讨和研究。“成都市城市建设综合开发理论与实践研讨会”的适时召开以及本书的编辑出版，对我市城市建设综合开发的成功经验进行了认真的总结，对若干理论和实际问题作了有益的探讨，对促进我市城市建设综合开发事业的健康发展必将起到积极的促进作用。

“天时人事两相催”。相信会有更多的专家、学者和实际工作者以及广大群众，都来关心和支持城市建设综合开发事业，从不同角度、不同侧面提出好的意见和建议，为领导科学与民主决策提供依据，使我市的城市建设综合开发事业得到更大的发展。

成都市城乡建设管理委员会主任

白心和

一九九二年八月

目 录

天时人事两相催（代序）	白心和
成都市城市建设综合开发理论	
与实践研讨会会议纪要	（1）
关于加快改革步伐开创城市建设综合开发	
新局面的建议	市城科会（8）
努力搞好城市建设提高城市总体功能	舒銮逸（23）
试论城市建设综合开发及其问题	白心和（34）
成绩·问题·出路	曲以才（43）
提高认识加快城市建设综合开发的步伐	郭付人（49）
深化城市建设体制改革推进城市建设	
综合开发	尹泽生（61）
成都市城市建设综合开发的浅见	何明辉（71）
坚持高层领导实行科学化管理	
切实搞好城市建设综合开发	洪文钧（77）
城市建设综合开发之管见	过 杰（84）
论城市建设综合开发的几个问题	贾自亮（88）
成都城市建设综合开发模式问题	陈 新（103）

综合开发是加快城市建设的必由之路	曾繁荣 钟成全	(115)
对城市化城市现代化进程中城市建设综合开发 的内涵及管理的思考	李保祥	(125)
略谈成都城市建设综合开发的发展思路 及其对策	张天成	(134)
关于城市建设综合开发的几点意见	汪贵生、鞠世昌	(143)
城市建设综合开发初探	申立培	(147)
加快旧城改造步伐应成为成都市九十年代 城市建设综合开发的主导	吴天元	(152)
以干道建设带动城市建设提高城市建设 综合效益	市干道建设指挥部 市政工程局	(156)
公共停车场建设和房屋综合开发	裴海放 刘华伦	(161)
开发地下空间提高成都市的综合发展能力	王典章	(167)
论房地产市场及管理体制的构建	杨继瑞	(180)
关于进一步搞活成都房地产市场的几点建议	刘大海	(193)
试论房地产市场体系的建立与完善	宋志斌	(198)
关于进一步扩大城市土地有偿使用出让和转让 的思考	廖显赤	(206)
城市开发土地价格剖析	杜新民	(216)
彭县建立新型房产企业和新住房 制度的实施方案	廖世伟	(221)
城市建设综合开发离不开金融业的合作	陈本阳	(231)
市政建设必须与城市综合开发相结合	吴雅树	(235)

成都高新技术产业开发区规划建设

之管见 成都高新区管委会 (242)

成都市龙泉驿工业开发区建设及发展战略

思考 成都市龙泉驿工业开发区管委会 (250)

成都市城市建设综合开发理论与实践研讨会会议纪要

一九九二年三月十四日

1992年3月13日—14日，由市建委、市委政研室、市城科会、市开发办等单位发起，邀请我市计划、规划、国土、建行、市政、房管、人防、体改委等部门和部分开发单位的负责同志，西南财大、四川大学、成都科大，省、市社科院（所）部分专家、教授共60多人，召开了我市第一次城市建设综合开发理论与实践研讨会。会议收到了论文近30篇，与会同志就城市建设综合开发的内涵、模式、问题、对策等进行了热烈地讨论。市人大、市政协、省建委有关方面的领导出席会议并讲了话。

与会同志根据会议提供的《成都市城市建设综合开发理论与实践若干问题的研讨提纲》，从理论与实践的结合上开展了认真的研究和讨论，在城市建设综合开发的计划、规划、管理以及政策研究和经营方式等问题上统一了认识。会议建议，市委、市政府应尽快解决好城市建设综合开发在体制、计划、征地、资金等方面的问题，并按照加大改革的力度、加快改革的步伐和思想更解放点、胆子更大点、办法更多点的要求，以经济建设为中心，坚定信心，抓住机遇，加快步伐，搞好城市建设综合开发，努力提高城市建设的现代化水平。现将讨论的主要问题纪要如下：

一、要进一步提高对城市建设综合开发的认识

城市建设实行综合开发，中央早有指示。1980年国务院批转全国城市规划工作座谈会纪要中提出，“实行综合开发和征收城镇土地使用费的政策，是用经济办法管理城市建设的一项重要改革。”1984年国务院《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》中，又再次明确：“城市建设综合开发公司对城市土地房屋实行综合开发”，“对土地的开发建设和房屋建筑、工程设施实行有偿转让或出售”。1987年国务院《关于加强城市建设的通知》又进一步明确：“逐步克服城市建设体制上的条块分割，分散建设，市政公用设施与工业、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，提高城市的活力和经济效益。”1989年我国《城市规划法》规定：“城市新区开发和旧区改建必须坚持统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设的原则。”中央的这些指示和国家法律，对城市建设综合开发的目的意义、基本内容和方针政策等都作了明确的规定和阐述。我市十余年的实践也充分证明中央的指示和法律规定的正确性，凡是按这样办的，开发建设的成效都十分显著。

二、强化综合开发管理机构的管理职能

综合开发管理体制落后于综合开发生产力的发展，已成为制约我市提高综合开发水平的主要矛盾。为了解决这一矛盾，1988年经成都市人民政府批准，成立了市城市建设综合开发管理办公室。从运行的情况来看，目前尚不能完全体现政府的行为和意志。为了发挥其政府主管部门在组织城市建设的职能作用，政府应强化综合开发主管部门参与国民经济综合平衡的职能，使综合开发

计划与社会经济发展计划、城市总体规划、城市用地计划相互衔接、互相适应，提高城市综合开发率。综合开发的主管部门从城市建设项目的计划、规划开始，从合理布局、配套建设入手，将各个建设项目计划逐步纳入统一规划和综合开发，发挥其组织协调和统筹安排的作用。城市建设综合开发的项目和计划一经批准，城市的有关部门和各单位在安排与城市建设有关的各项业务活动时，均应服从综合开发主管部门的协调和监督，各项费用的收取应首先征得城市建设主管部门的同意。

三、加强政府对城市土地开发事业的统一领导

征地、拆迁、安置“三难”已严重地制约着城市建设综合开发事业的发展。1991年省国土局批准我市1700亩征地指标，迄今却连一分土地也未能征到。化解“三难”，首先要解决城市土地的管理体制问题，使规划与土地、地籍管理与测绘管理、地政与房政不分割。规划的核心是用地，在机构未作大的改革前，也可以考虑将国土管理部门归口市城乡建设系统，或将市国土局与规划局合并，成立市的国土规划管理局，增加城市建设主管部门在城市土地开发方面的协调职能。其次，按照国务院的有关规定，生地变熟地、出让转让都是经营行为，应将城镇土地的管理和经营严格区别开发。城市中可以选择象统建办、市政工程局等少数有实力的开发单位，或成立拆迁公司以及其它形式统一拆迁，担负起成片建设用地的开发任务，完成基础设施的建设。开发后的“熟地”，按照城市统一规划，既可由房地产开发公司承担房屋建设，也可以由建设单位自行建设。第三，积极探索安置农村劳动力的多种途径。利用征地补偿费用，把安置农村劳动力与住宅小区公建配套相结合，或利用被征地农村的自然优势，扶持农民就地办工业、商业、服务业等，就地消化劳动力。第四，对“钉子

户”，要有强有力的制约措施和制裁手段，不能姑息迁就，妥协退让。同时，要注意全面提高动迁工作人员的政治素质和业务素质，把拆迁、安置工作规范化、程序化，自觉接受人民群众的监督。第五，城市建设综合开发用地单列户头，争取省一级的征地审批权的落实。

四、加强政府对城市建设综合开发的行业管理

要发挥城市建设主管部门对综合开发行业的经济活动进行计划、决策、组织指挥和监督协调的作用，使其承担起对全市综合开发的行业管理职能。即对全市的开发单位和企业无论隶属关系如何，实行统一管理，在计划编制、综合开发方案的评估论证、资金筹措、商品房价格与销售、开发单位的资审等进行指导和监督。对现有开发公司要进行一次全面整顿，坚决取缔不具备开发资格以及皮包开发企业。在整顿的基础上组建城市建设综合开发集团公司。逐步地建立起综合开发市场的竞争机制，提高规划、设计、开发、施工等单位的质量意识，建立和健全工程监理制度。开发企业可率先实行优质优价，以鼓励设计、施工单位多创优质工程，提高综合开发的质量。从今年起，在城市规划区内进行民用建筑设计和住宅建设，应纳入综合开发管理的轨道。必须零星征地建设的，须报经有关部门同意，并收取小区市政公用设施配套建设费或综合开发配套建设费，作为城市建设开发基金。要加强对开发企业经营管理的指导，扶持大中型骨干企业的发展；坚持建设与管理并重，做好完善和强化试点住宅小区的管理工作。

五、加快旧城改造步伐，抓紧内环路综合开发工程的实施

城市建设综合开发须向旧城改造的深度和广度进军，即使旧

城改造的难度再大,也必须提高旧城改造在综合开发中的比重,抓紧整治南府河,完成内环路综合开发的规划设计。要鼓励开发企业参加旧城改造,包括给予必要的减免税费优惠。在建设内环路时,把道路两侧相联系的区域一并进行开发,配套建设,做到“新帐不欠,旧帐逐步还清。”要优化城区土地配置,合理调整土地的使用功能,提高土地的使用效益,挖掘出旧城区地产的潜力。从现在起,应将一环路至过境(二环)路之间存留的空地和过境(二环)路外1000公尺范围内的土地,由政府先控制起来。新区开发逐步向城市周边如双流县牧马山、龙泉驿一带贫瘠土地发展,新旧并举,城乡一体,征地与造地结合,发挥出中心城市的功能。

六、简化审批程序,提高工作效率

当前,实施建设项目计划从批准到征地、拆迁、安置,程序繁多,仅征得那怕一亩土地也需要盖100多个图章,每个图章大都不是一次能盖成,甚至往返几趟也难以办到,繁文缛节,根本无效率可言。简化综合开发的审批程序,可按照规划由政府一次审定,开发计划由计划部门切块下达,然后由城市建设综合开发主管部门组织有关单位集体审批,一次就把所有图章盖齐,以提高工作效率。

七、培育和发展房地产市场,刺激住房的合理需求

城镇居民购买住房,有利于将一部分消费资金吸引到住宅建设投资上来,对于加快房改步伐,乃至对推进城市建设综合开发都具有重要意义。要制订一些具体政策措施,改变有限产权从买房之日起5年后才能进行交易的规定,鼓励居民买新房、卖旧房;还要修建一批标准较高的住房,让居民卖了旧房添钱买新房。房

屋的交易应按照随行就市的原则，放开价格，严格市场税收管理。加强对城市土地出让活动的管理，适当放开转让市场。政府通过加强房地产交易市场的管理和监督，严格税费的稽征制度，防止和打击投机倒把、炒买炒卖和倒卖土地等扰乱市场秩序的行为。

八、建立稳定的资金渠道，不断增加城市建设的资金积累

中央有规定，城市建设综合开发的收益全部归城市政府，集中用于城市基础设施建设。为城市建设积累资金，是一切开发企业应承担的义务。政府必须对城市土地实行垄断经营，非经营性环境价差完全收归政府，严格防止土地开发收益的流失。同时，要开辟适应城市建设综合开发的资金渠道，建立与城市建设综合开发相配套的资金管理体制，增加城市建设主管部门的融资手段，允许城市建设主管部门筹办住宅专项储蓄或发行房地产开发债券，以及抵押贷款等，积极探索住房基金的存贷、使用、运转等金融服务的方式，使社会资金的一部分直接流向城市的房地产业。这不仅能正确地引导人民的消费，还为城市建设提供了稳定可靠的资金来源。

九、加强城市建设综合开发的立法和执法

城市建设综合开发，涉及计划、规划、用地、财政、金融、供水、排水、供电、供气、通讯、园林、公安、商业、文教、卫生等方方面面，需要各部门和上下的紧密配合和支持，一个环节受阻，往往影响整个工作的顺利进行。所以迫切需要制定一系列的城市建设综合开发的法规规章，以便把综合开发的目的、任务、操作程序以及相关方面的责任等用法规的形式确定下来，运用法规规范各有关方面的行为，保护城市建设综合开发的合法权益，以

推动城市建设和社会经济的协调发展。

十、加强城市建设综合开发的超前研究

城市建设综合开发是城市建设投资体制和建设方式的重大改革，目前还处在起步阶段，其理论和实践很需要继续认真地进行深入的研究和总结。为了有利于这项新兴事业的健康发展，必须加强对综合开发的现在和将有的预测工作，并成立城市建设综合开发理论研究会，作为市城市科学研究所的二级学会，挂靠在市开发办。

关于加快改革步伐开创城市建设综合 开发新局面的建议

成都市城科会

按照市政府 1992 年建设工作会议精神和市建委的部署，我会从今年 1 月以来把城市建设综合开发问题列为专题进行调查研究，并于 3 月 14 日至 15 日，会同市委政策研究室、市建委调研室、市城市建设综合开发管理办公室召开了“成都市城市建设综合开发理论与实践研讨会”。我会撰写的“成都市城市建设综合开发几个理论与实践问题研讨提纲”，提交与会同志讨论。会后在进一步调查研究基础上撰写了“关于加快改革步伐开创城市建设综合开发新局面的建议”的研究报告，提请市政府审议决策。

一、提高认识，加快改革步伐

成都市城市建设综合开发的实践起步早、起点高、成效显著。但综合开发率低，分散建设、见缝插针，仍占很大比例。这与全市上下对综合开发的理论与实践没有取得共识，关系极大。

1、城市建设综合开发的必然性和必要性 城市是一定区域的经济、政治、文化、信息中心，是以国土空间利用为基础，以人口高度集中为特征，以聚集经济效益为目的，集约人口、土地、经济、科学文化的地域空间，是由众多社会 and 自然实体组成的有机整体（综合体），是由不同层次的众多子系统组成的巨大系统，

是不断运动和发展着的城市生态系统。城市的整体性、系统性、协调性决定了城市规划、建设、管理的综合性，并由此决定了城市建设综合开发的必然性和必要性。

2、城市建设综合开发的内涵和特征 城市建设综合开发是城市政府根据城市总体规划和社会经济发展计划的要求，运用社会主义有计划商品经济规律，合理利用城市土地资源，运用系统工程原理与方法，组织社会化大生产的城市建设的主导方式，是现代化城市规划、建设、管理的新体制。这种新体制的出现是党的十一届三中全会以来，对以往那种城市土地无期无偿占用、条块分割、分散建设、见缝插针的旧体制进行改革的巨大成果。这种新体制和主导方式是全面实现“统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设”城市建设方针的根本途径和可靠保证。

城市建设综合开发的基本特征：一是城市建设内容（项目）的统一性和配套协调性。其主要要求是统一计划、统一投资、统一征地、统一设计、统一施工、统一管理，这就从根本上改变零星征地、见缝插针、只顾建房、不管配套的弊端；二是城市建设管理上的开拓性和经营性。通过城市的土地开发、房地产开发、住宅区和经济区与科技文化区开发、基础设施建设开发，运用社会主义有计划商品经济经营原则，对开发产品实行有偿转让、有偿使用、等价交换，为城市建设积累资金，改变城市建设由政府单一投资为部门、集体和个人多方集资，以完善城市基础设施建设，提高城市综合功能，是城市政府经营城市的重要内容。其三是开发建设目标的区域性和整体性。开发建设区域可以是道路扩建、居住小区、山村别墅、田园新村、商贸中心区（街）、工业和高新科技区、以及更大规模的综合功能区等。有区域规模才有规模效益，才能更好地实现经济效益、社会效益和环境效益的统一。

3、加快城市建设综合开发步伐的迫切性 城市建设综合开发，是现代化城市建设的必由之路。城市建设综合开发的进程，决

定着城市现代化建设的速度，综合开发的水平越高，城市的综合效益越好，城市中心作用愈能充分发挥。我市城市建设成绩的取得、城市面貌的明显变化，证明了这点。但是和一些先进城市比较，我市的城市建设综合开发的步子不大、水平不高、覆盖面窄，条块分割、分散建设、只管建房、不管配套、见缝插针的局面，还没有根本改变，综合开发率仅占 30% 左右。特别是去年，我市城建综合开发步履艰难，处于困境。而这种局面又被整治经济秩序所掩盖，未引起人们的警觉。去年综合开发征地一亩也未征到手的同时，而零星征地数竟达一千多亩，如此下去必将对旧城改造和新区开发造成更为严重的后果。提高认识，转变观念，统筹协调，加快改革步伐，是走出困境、开拓新局面的关键所在。

二、更新观念，提高规划设计水平，加强规划管理，实现规划与计划的统一。

1、1986 年我市总体规划进行过一次调整 本世纪末的规划目标，我市市区非农业人口为 200 万人，建成区面积 120 平方公里，城市发展模式为松散型组团式向外放射发展，各个组团之间以农田、绿化带分隔，这种发展模式很容易演变为摊烧饼模式。实践证明，一环路和二环路之间空地已存留无几，建筑密度愈来愈大，松散型将遭破坏。近二十年来在世界范围掀起一种“物质规划”也称“体形规划”、“实体规划”的批判思潮。物质规划的方法就是在预测人口规模的基础上，制定用地范围与规模，然后安排各类建筑（即：物质环境建设空间布局规划）。对这种规划的批判，是因为它脱离了城市发展的实际，忽视了城市现代化的城市结构，城市生态，以及城市文化内涵。我市城市总体规划要跨世纪的考虑。首先城市发展模式应该根据我市的具体情况经过充分论证定下来。在城市发展模式指导下，制定分区规划。制定出五年、十年城市建设综合开发规划。只有这样，才能有效地指导