

当代中国的河南

第六编 当代河南的城镇建设

第二章 河南城市建设的 规划和管理

(讨论稿)

《当代中国·河南卷》编辑部

一九八八年四月

第二章 河南城市建设的规划、管理和基础设施

河南的城市规划源远流长。周礼《考工记》记载的“匠人营国方九里、旁三门、国中九经九纬、经九轨、前朝后市、左祖右社、市朝一夫”，就是东周王城洛阳规划布局轮廓的描述。这种规划一直影响明清。目前河南省县城以上的城市，多是明清时所建，城池大小、街道布局、排水系统，都有类似之处。开封、安阳、商丘、临汝等许多市县至今都还保存着明清时代的城市规划布局特色。几千年来，城市功能基本上是政治中心，战争防御之地和商业流通的市场。除了手工业以外，没有现代化的工业，现代化的市政公用设施，只划划马路、摆摆房子。中华人民共和国建立后人民政府大力抓紧城市建设的规划管理与基础设施取得很大成绩。

第一节 城市规划与管理

三十多年来，河南省的城镇规划工作大体分三个时期。

一 “一五”时期的城市规划。

在三年经济恢复之后的一九五三年，开始省会迁郑工程，一批现代化工厂要选址，一批重要的经济文化建设要上马，现代化的工业，要求现代化的交通和市政公用设施相结合，提出了建设社会主义现代化城市的任务。在苏联专家穆欣的指导下，郑州市在一九五〇年规划的基础上作了第二次规划，一九五四年郑州规划再行修订，省直行政区的街道改成正子午线方向，东北方向的市区作了压缩。在京广线以西绕陇海路南又开辟成市区，这次规划总图，由苏联专家巴拉金勾划草图。城市跨铁路东西发展，道路呈放射加正环形布置，草图确定后，郑州市建委派出规划组，住在北京城建总局。在苏联专家巴拉金和克拉夫狄克的指导和城建总局领导下，边干边学，完成了郑州市的总体规划。这次规划，规定到一九七四年城市人口发展到58万，城区面积50多平方公里。这个规划一

九五六年得到了国家建委的批准，为郑州的发展提供了依据。

一九五三年十二月，在郑州编制总体规划的同时，国务院副总理李富春带领国家计委、建委和苏联专家组成的联合选厂组到郑州、洛阳进行选厂。经过比较，确定将滚珠轴承厂、矿山机器厂、第一拖拉机厂、热电厂、有色金属加工厂等5个重点工业项目，放在洛阳涧西，并选定了厂址。为了建厂的需要，城市规划也需接着进行。一九五四年，由当时的国家城市建设总局城市设计院的技术人员为主，洛阳派人配合负责编制。洛阳北依邙山、南临漯河，陇海铁路横贯东西，城市的发展是顺山沿河，靠铁路由西向东，由北向南发展，整个城市分3大块，呈东西长的带形布置，涧西区为第一拖拉机制造厂等5大重点项目所在地，工厂排在北边，南边是生活区，中间以绿化带分割，东端是老城市，中心区设在西工，横穿全市的主要干道——中州路，将涧西、西工，老城连在一起。涧西区规划了五经五纬、两放射，一环行的道路骨架，西工区规划为经七纬三的道路网，并有3条外围货运干线，市区面积由原来的4.5平方公里，扩大到40平方公里，人口规划二十年（一九五三至一九七三）内发展到40—50万，市区内，铁路以北为仓库区。城市

功能分区明确，道路宽阔顺直，现在的洛阳市，基本上是按此规划修建的。

郑州、洛阳总体规划的编制完成，为我省的城市培训了队伍，积累了经验。以后，河南省一些城市由于工业建设的发展需要扩建，平顶山、三门峡、鹤壁、上街等地，还需平地起家建设新城。为了适应这种发展形势的需要，一九五五年七月，河南省基本建设局改组为河南省城市建设局，并组建了河南省城市设计院，院内设立了城市规划设计室，从施工、设计等各方面，抽调30余人，从事规划设计工作。规划室成立后，便派出技术人员组建规划组，于一九五六年起，与当地城建部门配合，先后完成了平顶山、焦作、三门峡、鹤壁等市的总体规划，又修改了新乡市的规划配合选厂工作，完成了安阳、开封、南阳市以及郑州上街的规划，以及灵宝、浙川、宁陵、长葛等以及一些搬迁县城的新城建设。这一时期的城市规划工作，在学习苏联经验的基础上边干边学，培养了一批骨干，配合当时的经济、文化建设工作。为这些城市以后的发展，搭好了架子，以致后来“大跃进”，浮夸风和“文化大革命”的冲击，都没有使这些城市的布局发生大的混乱。这一时期的城市规划由解放前几千年的，以画马路、摆房子为主的古典规划，转上了多工

种、多学科、互相配合的现代化规划轨道，开创了新的规划理论和方法的新纪元，对“一五”以后的规划产生了巨大影响。它主要有以下五点：

（一）在规划之前和进行中，广泛收集地形图、气象、水文、地形、地震资料，城市历史演变资料，人口、经济等现有资料，影响社会城市发展的资源、计划以及技术经济各方面发展的资料等。在广泛占有资料，认真分析的基础上研究城市的发展前景和布局，使规划建立在科学的基础之上。

（二）分总体规划和详细规划两个阶段。总体规划是以十五至二十年为目标，对城市的发展进行战略性的布署。详细规划，是根据已批准的总体规划和近期建设规划对近期建设范围内的各类建筑物和构筑物具体进行布置，为各单位工程设计提供具体的经济技术依据。修建设计则是根据详细规划进行的各项专业规划设计。因大多数城市详细规划跟不上去，在建设中，以总体规划作为管理依据，直接安排单位建设，出现了一些问题。

（三）在城市规划工作第一步，先计算确定人口发展规模和用地规模。以国家规定的综合用地指标为依据，乘以人口总数，得出城市总用地规模，用地面积作为布局规划的依据。

(四)在规划布局方面,重视功能分区。将城市用地中的工业区、文化区、仓库区、交通作业区,风景休养区,生活居住区等不同的功能区域,提出不同的规划原则。工业区设在城市的下风下游,仓库区放在交通方便的地方,把最好的地段规划为生活居住区。

(五)首先确定布局规划,同时编出道路、交通、供水、排水、园林绿化、环境卫生、供电通讯、燃气供应、防洪、防火等专业规划和郊区规划,以适应现代化城市多功能发展的需要。

总之,“一五”时期的规划,效果是好的,有些照抄、照搬的弊病,但在后来的实践中,有所改进。

二、“二五”时期及“文化大革命”时期的城市规划

正当我省的城市规划由重点城市向一般城市循序渐进,有计划地进行的时候,一九五八年出现了“大跃进”,带来了浮夸风。同时,又出现了“人民公社化”,这给城市规划工作带来了很大的冲击,使规划工作脱离了原来的正常轨道。首先是城市规模盲目扩大,到处修改城市规

模，如~~安~~人口发展规模，一改再改，一九六〇年最后一次修改，计划一九七五年城市人口要发展到74万人，南阳要发展到60万人，平顶山要发展到100万人，郑州、洛阳更是100万以上人口的城市。其次，在用地指标上，认为亩产粮食已达七千多市斤，以后要上万斤、数万斤，于是土地要实行三三制：即三分之一种田，三分之一轮休，三分之一园林化，城市的土地，在使用方面更不需要掌握太严，于是楼房之间的间隔主张50米，以便种花、种草。马路要修100米宽，战时可做飞机跑道。人口发展规模盲目往大城市想，用地往最宽处计算。少数工厂照此规划修建，拉大了城市架子，造成了很大的后遗症。一九五八年到一九六〇年，城市规划打破了常规，更未考虑财力，绝大部分都是纸上谈兵，并未兑现。有不少县以下地方，连图纸也不知去向，所以在实际工作中未造成重大的恶果。

一九六〇年，全省城市规划部门相继被精简削弱，河南省建筑工程厅所属的城市建设局，改为城市建设处，省城建局的规划人员并入省建筑设计院，成立规划室，但规划室仍然坚持修改了焦作、鹤壁、平顶山、南阳漯河等市的规划，还搞了一些小区和一条街的规划。一九六三年，省建筑设计院规划室的同志，又深入各市，省

市结合，对“大跃进”时期的大规划进行了调整，收缩了城市架子，调整了规划布局，起到了很好的作用，在“文化大革命”中，各市调整的规划在指导建设中还在发挥作用。但对一九五八年的大规划、没有认真地分析研究，要求所有城市全面压缩，特别是规定大城市道路宽度不超过30米，小城市道路宽度不超过25米。在河南的许多城市里，不少道路压的太窄，有的甚至一条马路宽窄不一，两个路面。如三门峡市的主干道黄河路，原规划为40米，其中一段硬改为25米，给以后的建设和交通都带来了一些不良后果。

一九六六年，“文化大革命”开始，城市规划被当作修正主义加以批判，一九六八年冬季，河南省建工厅被撤销。省设计院城市规划室仅有的20多名规划技术人员随院下放，全省各市的规划机构也相继撤销，结果资料和图纸散失，规划停顿。直到一九七二年，有些地方由于安排建设的客观需要，感到没有规划不行，午阳工区、信阳、漯河等地才开始恢复。

一九七八年八月，国务院召开了“第三次全国城市工作会议”，制定了《关于加强城市建设工作的意见》，并以中共中央的名义转发全国各地。一九七八年八月，河南省委、省革委，决定成立河南省城建局，内设规划处。河南各地、市的城市规划机构逐步得到恢复，地

区成立了建设委员会，内设城建科，省辖市在城建局内设有规划处（科），地辖市在城建局内设有规划科（股），110个县也在建委（有少数县在计委）内设立了城乡建设股。在机构建立之后，下放的规划人员也相继归队，规划队伍得以初步形成。

三、“六五”时期的城市规划

一九七九年四月，河南省城市规划座谈会
对城市规划提出了初步设想，争取在三年
内搞好16个市（镇）的总体规划和部分
矿区、县城、旅游区、风景区及重点农
村居民点的规划，自一九七九年起，开
始在全省开展城市总体规划的修订和编
制工作，一九八〇年四月，又着手开展
了全省104个县城的总体规划编制工
作，当年又组建了省城建科研所（1984
年改为河南省城乡规划设计研究院），
为了开展县镇规划，在各地协作配合下，
省内共办了五期城镇规划短训班，培训
兼职城镇规划人员200余人。一九八〇
年十月份国家建委在北京召开全国第
一次城市规划工作会议，同年十二月九
日，国务院批转全国城市规划工作会议
纪要。十二月十六日，国家基本建设委
员会颁

发了《城市规划编制审批暂行办法》和《城市规定额指标暂行规定》，使城市规划工作有章可循。为了加强对城市规划的审批工作，一九八一年成立了“河南省城市规划技术鉴定委员会。到一九八六年为止，全省18个市完成了总体规划的编制，并通过技术鉴定，郑州市城市总体规划得到了国务院的批准。洛阳、开封、安阳、新乡、焦作、平顶山、三门峡、许昌、漯河、南阳、信阳、商丘、周口、义马、驻马店、鹤壁等16市（濮阳一九八七年批准。）的城市总体规划，得到了省人民政府的批准，全省104个有独立镇的县城，已有102个县完成了总体规划的编制工作，并通过技术鉴定。其中85个县的城市总体规划，得到了省市人民政府的批准、焦作、三门峡、平顶山、南阳、洛阳、安阳等市，参与地区发展战略研究和国土规划，省规划市容园林处参与了豫西国土规划，作了城镇体系布局的规划工作。为了适应城镇建设的需要，郑州开展了城市的分区规划，开封、商丘开展了古城保护规划，濮阳、郑州、安阳、焦作、结合新建工业项目的选厂定点，作了大量的前期工作。绝大多数城镇，为配合近期建设作了小区、一条街和市场的修建规划。

城市规划管理是保证规划实施的重要工

作，“三分规划、七分管理”，全省各市成立管理机构，逐步建立正常秩序和地方法规，一九八三年九月十一日，河南省人民代表大会批准颁布了《河南省城市建设管理办法》（试行）。一九八四年各市、县也制定了相适应的办法。在管理上，对土地、建设、市政工程，严格按基建程序办事，严格审批，发证和竣工验收工作。为了加强城建工作的领导，各市主管城建的市长都已被选送国家办的市长研究班轮训。省里也于一九八四年十月举办了城市规划建设管理县长研究班，为了检查规划的管理执行情况，一九八三年开展了以清理违章建筑为中心的检查，评出洛阳、安阳、三门峡、周口为先进单位，一九八六年开展了规划管理全面检查，评出郑州、安阳、三门峡、信阳为先进单位，荥阳、博爱、宜阳、新野、西平五县为全省的先进县。

这一时期城市规划有以下特点：

（一）因地制宜地确定了城市性质、城市规模和发展方向，同时摆脱了城市布局中的形式主义，各市根据已经形成的特点和存在的问题，作了合理调整。各地深入细致地调查研究，收集大量资料，使规划工作立足现实，面向未来，避免了不切实际的“纸上谈兵”。

（二）实行了严格的审批，保证了规划的

权威性、科学性和群众性。

(三)各市、县城市总体规划编制后，都结合近期建设安排开展了详细规划，有的市把详细规划和综合开发结合起来，取得了良好的效益。

中共十一届三中全会以来，社会经济的不断发展，给城市规划提出许多新问题，如城市经济结构由产品经济转向商品经济，城市功能由封闭型转向开放型，城市的中心作用和多功能性有了很大的发展。因此，规划工作在理论上应当更新，规划工作应当进一步深化，以适应国家制定的开放、搞活政策的落实。

第二节 城镇房产管理和住宅建设

一 城镇房产行政管理

城镇的房产状况反映城镇的物质技术水平，又是市容市貌的重要标志。在旧中国，河南城镇经济落后，房屋比较简陋，全省13个城市只有房产794万平方米，除一部份砖木结构的一二层房屋外，更多的是草房土屋。新中国建立以后，河南各城市人民政府都先后成立了房地产管理机构，接管了旧政府的房产，并对旧政府人员出走遗留的房产、地主资本家、外国资本家以及无主房产实行了代管。上述这些房产就构成了房产管理部门的直管公产。这些房屋除用于办公，生产以外，还有一部份用来解决职工及市民的居住问题。为了加强对直管公房的管理，省人民政府于一九五〇年先后颁发了《关于我省公房公地管理规定》《关于城市房地产代管暂行办法》、《河南省契税暂行条例施行细则》等文件，从而建立了河南城镇社会主义全民所有房地产，确立正常的租债关系，纠正刚解放时城镇中各单位因使用公房所

出现的混乱现象，加强城镇房地产的管理，保护了国家财产和房地产所有人的合法权益。对调剂和改善城镇劳动人民的居住条件起到了积极作用。

为了解决城市人民的缺房问题，人民政府一方面对所有房屋进行管理，同时加强了城市各种房屋的建设。据一九八五年底的统计，全省城镇共有房屋总面积2.3亿平方米，其中国家直管的0.1亿平方米；全民单位自管1.6亿平方米；集体单位自管的0.2亿平方米，私有房产0.36亿平方米；其它所有制的房产0.1亿平方米。这些房屋用于住宅的1.06亿平方米，用于工业交通仓库的0.67亿平方米；用于商业的0.22亿平方米；用于教育医疗科研的0.17亿平方米；用于文化体育娱乐的0.26亿平方米；用于办公的0.11亿平方米；其它用途的0.19亿平方米。这些房屋解放前建成的0.019亿平方米；五十年代建成0.21亿平方米；六十年代建成0.3亿平方米；七十年代建成0.85亿平方米；八十年代建成0.85亿平方米。这是我省人民长期以来积累起来的一笔巨大财富。但是，长期以来，我们思想上的供给制观念，使这笔巨大财富没有发挥应有的作用。而且国家每年还要投入大量资金进行维修管理，成了一个填不满的无底洞。中共十一届三中全会以后，河南城镇房地产管理体制进行

了一些改革，但是由于房地产管理体制改革的涉及的面很广，难度很大，现行的房地产制度的种种弊端尚未真正改变。随着中国经济体制改革的不断深化，住房制度改革已经提到议事日程上来了，这项改革，必将使河南省城镇房地产管理走出死胡同，为社会主义建设做出贡献。

二 对私有房产的社会主义改造及遗留问题的处理

一九五八年，全省城镇随着对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造基本完成之后，紧接着开始了对城镇私有出租房屋进行了社会主义改造，这是全面完成城市社会主义改造的重要组成部分。

解放初期，城市出租房屋的私人占有制和社会主义之间的矛盾比较突出，其主要表现是：

（一）私有房屋在城市整个房屋中占有的比重很大。据统计，当时开封、郑州、洛阳、新乡、安阳、焦作、许昌、商丘、信阳、南阳、漯河等11个市和驻马店、周口2个镇，城市私有房屋总面积达700万平方米，合46万多间。占这些市镇房屋总面积的38.4%。郑州、焦作、洛阳、南阳、驻马店5个市镇和中牟、滑

县、荥阳、遂平、汝南、确山等11个县城的私房占这些市、镇整个房屋的60%，最多的占70%。这些私有房产，特别是大房产主，多是军阀官僚后代和大的投机商人。

（二）租赁关系混乱。高租剥削比较普遍，纠纷不断发生。不少房主随意提高租金，有的还向住户索取额外剥削，更加重了劳动人民的生活负担，同时还出现“二房东”和“掳客”等中间剥削。

（三）私房失修失养严重，危房较多，由于房主特别是大房主只收房租不修房，致使每年雨季房屋破漏倒塌不断发生，如开封市一九四九年至一九五六年倒塌房屋达9000多间，有些房主甚至故意拆房卖料，房屋逐年减少。

（四）私房不服从统一分配，使用不合理，利用率低，甚至有的房主宁愿把房屋闲置起来，也不肯调出为社会主义建设服务。

鉴于上述情况，中央决定对城镇私有出租房屋进行社会主义改造，并于一九五六年批转了中央书记处第二办公室《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》，河南省从一九五八年开始到一九六四年基本结束，其中一九六一年和一九六三年进行了两次复查。据统计，全省共对53000多户，438万多平方米的私有出租房屋进行了社会主义改造。