

上海城市建设和管理

SHANGHAI CHENGSHI JIANSHE HE GUANLI

《上海城市建设和管理》编委会 编



上海科学技术出版社

SHANGHAI CHENGSHI JIA

上海城市建设和管理

《上海城市建设和管理》编委会 编

江苏工业学院图书馆
藏书章

上海科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海城市建设和管理 / 《上海城市建设和管理》委员会编. - 上海: 上海科学技术出版社, 2004.7

ISBN 7-5323-7626-5

I. 上… II. 上… III. ①城市建设-研究-上海市
②城市管理-研究-上海市 IV. F299.275.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第058530号

世纪出版集团 出版发行
上海科学技术出版社

(上海瑞金二路450号 邮政编码200020)

新华书店上海发行所经销

常熟市华顺印刷有限公司印刷

开本: 850×1156 1/32 印张: 8.5

字数: 204 000

2004年7月第1版

2004年7月第1次印刷

印数: 1-1 100

定价: 50.00元

本书如有缺页、错装或坏损等严重质量问题,
请向承印厂联系调换

《上海城市建设和管理》编委会

主任委员：黄健之

委 员：徐君伦 徐 征 石礼安 曹龙金
 王以中 钱 培 杨子法 张国琮
 董经纬

主 编：董经纬

副 主 编：戴慈德 史伟君

前言

进入新世纪,按照建设现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易和航运中心之一的战略目标,上海启动实施新一轮城市总体规划。城市建设开始向提升城市功能、城乡一体化、集约型、综合型和区域服务型发展。同时,体制基础、管理要求也正发生着深刻的变化。

过去和刚刚发生的变化,凝聚了城市建设和管理者的智慧;正在和将要发生的变化,体现了城市建设和管理者的责任。2004年,是全面落实科学发展观的一年,上海的城市建设和管理将坚持“以人为本”和“管理统率建设”,把科教兴市主战略的要求落到实处。

本书作者来自建设行政主管部门、专业管理部门和相关专业机构,是城市建设和管理相关工作的决策者、实施者、研究者。书中文章涉及了道路交通基础设施和房屋建筑维护管理、城市基础设施投资管理、城市建设新技术应用、绿化发展、固废处置、环境保护,以及建筑业管理、工程质量、户外广告管理等城市建设和管理的各个方面,既有思考性,又有指导性,更有操作性,从不同深度、不同视角、不同领域,探讨了城市建设和管理的理念、经验和措施,具有现实指导意义和借鉴意义。

限于水平,本书难免有不足之处,敬请谅解。同时,我们也期待上海的城市建设和管理者创造出更加丰硕的成果,并将之形成系统的文字记载。



2004年4月

目 录

前言	1
----------	---

城市建设对上海经济发展贡献研究	黄健之 丁 仪
-----------------------	---------

1 城市建设概念和上海城市建设发展战略回顾	2
2 20 世纪 90 年代城市建设对经济发展贡献分析	25
3 21 世纪初叶上海城市建设若干思考	38
4 基本结论	55
主要参考文献	57

关于推行质量管理体系国际标准的思考	陶 渊 武心静
-------------------------	---------

1 做法与经验	58
2 几点思考	60
3 对问题与原因的分析	64

提高固废管理水平 努力创建生态城市	黄兴华
-------------------------	-----

1 上海近年来在固废管理上所做的工作	66
2 固体废弃物处置跟不上城市发展的需要	69
3 落实固废处置发展规划,推进上海生态环境建设	70

控制建设工程质量的关键何在	马自强
---------------------	-----

1 从技术把关的角度看质量控制	74
2 从政府管理的角度看质量控制	75
3 从市场交易的角度看质量控制	76
4 从执行合同的角度看质量控制	78
5 几点结论	79

附 某施工单位参照 ISO 9002 体系制定的工程质量控制





要点	81
----------	----

上海地铁一号线资产整体上市可行性分析 董经纬

1 上海地铁可以有条件实现整体上市	83
2 三年内可实现一号线资产整体上市	86

城市基础设施投资间接管理探讨 张维国

1 间接管理的实践	91
2 间接管理的发展	92
3 间接管理需要一定的政策环境	94

住宅工程钢筋混凝土现浇楼板裂缝分析 潘延平

1 裂缝现状	96
2 裂缝原因分析	98
3 裂缝控制措施	101

改善城市公共管理应以提高公众满意度为导向 尤建新

1 公众满意理念	105
2 以公众满意为导向的城市公共管理策划	106
3 以公众满意为导向的改进途径	107
4 操作中的几个具体建议	108

香港的建筑业管理 金德钧 周翔宇

1 香港建筑业及管理概况	111
2 香港对建筑业的管理框架及有关部门和人员的职责	113
3 香港相关法律制度特点	120
4 香港建筑业的管理措施	123
5 认真向香港学习	191

建立长效管理机制 巩固河道整治成效

——上海市河道管理工作情况汇报 王为人

1 河道管理工作取得的成效	197
2 目前存在的问题	200
3 下一步工作打算	201

抓住机遇 奋发有为

推动上海城市交通跨越式发展 陈毅影

1 形势与任务	203
2 工作目标和行动计划	206

加强户外广告设施安全管理工作的思考 郭 骅 杜 梅

1 户外广告设施安全管理日趋规范	214
2 目前户外广告设施安全工作现状	216
3 加强户外广告设施安全检测工作的对策	217

上海市第二轮环境保护和建设“三年行动计划”情况报告

..... 黄 震

1 上海市环保工作的简要回顾	222
2 第二轮环境保护和建设“三年行动计划”的主要内容	223

加强行业管理 建设行业文明 杨长海 虞同文

1 创新促业,推动行业持续进步	231
2 以法治业,保障市场健康发展	232
3 服务创业,赢得市民褒奖满意	233
4 素质兴业,展示行业文明形象	236
5 科技强业,适应都市发展需求	238

转变政府职能 强化宏观管理

促进城市绿化可持续发展 孙国强

1 强化管理,确保绿化建设快速发展	240
2 进一步转变政府职能,促进城市绿化持续发展	246



上海市政建设和住宅建设的概况和新技术应用 马善富

- 1 基本概况 251
- 2 当前高架道路施工技术的应用 253
- 3 上海住宅建设和新技术应用 257



城市建设对上海经济发展贡献研究

上海市建设和管理委员会 黄健之
上海市建设和管理委员会政策法规研究处 丁 仪



城
市
建
设
对
上
海
经
济
发
展
贡
献
研
究

1

改革开放以后,特别是20世纪90年代以来,中共上海市委、市政府坚持把城市建设放在突出的战略地位,大规模开展城市建设和改造,取得了举世瞩目的成就。关于城市建设的发展情况及其辉煌成就,这方面的总结研究尽管汗牛充栋,但城市建设对上海经济发展的贡献究竟如何,此类报告似乎不多。唯其如此,本课题试图通过定量和定性的分析,对城市建设在推动上海经济发展中的地位和作用进行比较深入和系统的研究,以借鉴往事,启发来者。鉴于经济发展是一个城市发展的基础和核心,因此亦可认为,本课题研究的实际上是一个上海发展战略问题,只不过考虑到研究的角度和可把握的研究范围,本课题选取了这样的名称。

本课题研究由市建委领导挂帅,市建委政策法规研究处会同市府研究室城市处、市统计局有关部门开展。2001年10月份,经市建委科技委立项开题,经过课题组同志的共同努力,反

复研究,数易其稿,并征询市政府决策咨询专家的指导意见,最终形成了这份专题报告。

1 城市建设概念和上海城市建设发展战略回顾

1.1 城市建设概念

1.1.1 城市建设定义及其内涵特征

城市是人类文明的产物,城市的形成和发展始终伴随着城市建设的活动。关于城市建设的定义,并没有一个统一的说法。

《城市建设经济学》(张仲敏主编)认为:城市建设,指具体一个城市内部所有物质实体的建设,即对形成城市结构和功能的所有设施的建设和管理。狭义包括城市各种物质设施的勘察、设计和施工。广义包括城市规划、城市建设和城市管理。

《城市经济学》(饶会林著)提出:城市建设,是城市功能形成与发展所需物质条件的创造、改进过程。

《城市建设经济学研究》(李楚白主编)则称:人类这种为形成和发展城市而进行的创造性的建造活动,可概括地称之为城市建设。

《中国城市化道路与城市建设》(包宗华著)说道:城市建设,是形成和完善城市多种功能、发挥城市中心的基础性工作。为生产、商贸、生活、交通运输、旅游服务的建筑和设施的建造是城市建设的主要内容。

我们认为:城市建设概念,从理论上来说,可以包括物质性建设和精神性建设两个方面;而从实际应用的角度出发,一般的研究都围绕其作为物质性建设的方面,从不同角度论述它的特征和内容。参酌各家观点,提炼特质精华,本报告对城市建设拟作如下定义:城市建设,一般是指为城市功能形成和发展而进





行的形态性、设施性和公共性的创造和改进过程。

为此,本课题研究的城市建设大体包含三块内容:其一,城市基础设施建设,为本课题最主要的研究对象,具体包括城市能源系统、水源与给排水系统、交通运输系统、邮电通讯系统、城市生态保护系统和城市防灾系统等方面。其二,社会文化设施建设,这是城市经济社会协调发展的重要条件,主要包括科学、教育、文化、卫生、体育、社会福利等设施的建设。其三,房地产建设,这是一个城市旧区改造和新城建设中的伴生内容,特别是近十年来,旧区改造和房地产建设已成为上海城市建设的重要组成部分,涉及土地批租、市政动迁、危棚简屋改造、住宅房地产建设、公建配套设施建设等内容。

城市建设是一项纷繁复杂、内涵丰富的系统工程,其主要特征表现为:

公益性——城市建设不仅总体上服务于城市发展和城市居民生活质量的提高,而且其具体对象,无论是城市基础设施、房地产项目,还是科教文卫体设施等都不同程度具有外部环境效应或相邻效益,特别是公共建筑或设施更具有消费上的效益外溢性和非排他性,为企业或居民提供了经济学上的外部效应。

基础性——城市建设形成的设施是构成城市形态、发挥城市功能的基础和人工物质载体。如城市的道路系统和公共交通系统是支撑城市功能分区的骨架,也是联系城市生产系统的脉络。城市的能源动力系统和水源供应系统不仅直接服务于城市居民的生活,而且构成工业生产必不可少的基本资源。城市的防灾系统、污水和废弃物处理系统、园林绿化系统、社会公共服务设施系统等则是克服城市人口和产业集聚带来的消极影响,维持城市良好的自然生态环境和生产生活环境的前提。而城市住宅是居民生存和生活的必备条件。

系统性——城市建设由相关的规划、开发、建设、运营、管理等子系统(或要素)综合形成,在建设过程中对各个系统必须注



意全盘考虑,统筹安排。从进一步提高城市建设的功能和效果出发,城市建设不仅要在内部各子系统之间协调平衡,还要与经济社会发展保持适度同步。

综合性——为城市发展提供综合服务设施和基础物质条件的城市建设,涉及各类产业,服务于社会生产和生活的各个方面,往往直接影响到一个城市乃至国家经济结构和产业布局的整体态势,是一项很强的综合性活动。

产业性——城市建设是一项经济性活动。城市建设要投入大量的物化劳动和活劳动,形成生产成本和劳动费用;城市建设提供的产品和服务,同样创造价值和使用价值;城市建设中许多项目,不同程度地存在可经营性。可以说,城市建设是为整个城市经济运行提供基础和环境的综合产业体系。

1.1.2 城市建设产业性的深化认识

城市建设既有产业经济的共性,又有其自身鲜明的特点。

1.1.2.1 城市建设产业的交叉性

城市建设内容的多样性决定了产业的交叉性。城市建设形成的公共产品,产生的服务内容,以及与之相应的建筑业、建材业、市政公用业、房地产业、环境服务业等,兼具二产和三产的特征。

1.1.2.2 城市建设产业的永续性

城市建设总体上不存在传统的朝阳或者夕阳产业之分,只要城市存在,城市建设就将持续长存,但城市建设中各主要产业内容会随着城市的发展而不断更新发展。可以预见,今后上海的城市建设将进一步提升内涵,从还账型建设向功能型建设转变,从硬件建设向软硬件并举转变,从平面建设向立体建设转变。走过粗放型、劳动密集型等低级形态的城市建设,迎来的将是集约型、科技型等高级形态的城市建设,城市建设产业之树将常青。

1.1.2.3 城市建设产业的政府性

城市建设产品和服务的公共性或准公共性特点,决定了政



府是城市建设的主要责任者和有力推进者。在市场经济条件下,政府的主要工作,往往是抓好民政、财政和市政(建设)三件事。

1.1.2.4 城市建设产业的先导性

城市建设对城市产业布局和区域经济的空间组织具有牵引作用。旧城区改造和新城区开发必须遵循基础设施先行的一般规律,并积极安排公用设施和环境的配套建设。此外,城市建设产生的需求,对相关产业发展具有直接拉动作用。

1.2 20世纪90年代上海城市建设为先导的发展战略

1.2.1 上海城市建设发展战略形成过程

解放后,上海城市建设和发展在相当长的时期里遵循以工业建设为主体的指导方针,城市基础设施和生活设施建设滞后,严重制约着上海国民经济和社会发展。文化大革命后,上海特别是20世纪80年代中期以来,城市建设和发展的指导思想、工作方针才发生重大转折,逐步确立了城市建设在上海发展中的基础性、先导性战略地位,这一战略地位的确立大体经历了两个阶段。

第一阶段是积极探索和基本确立阶段。20世纪80年代,上海基础设施落后的问题十分突出,城市臃肿、住房紧张、交通拥挤、环境污染等矛盾制约着上海城市的发展。为此,中共上海市委、市政府在80年代初期即开始考虑研究上海城市发展战略,并组织编制上海城市总体规划方案。80年代中后期,城市建设的战略地位逐步得到基本确立,其主要标志:一是1985年2月经国务院批转的《关于上海经济发展战略汇报提纲》中提出了“实行逐步改造老市区和积极建设新市区相结合的方针”,规划了开发浦东、筹划新市区建设,加强城市基础设施建设,加快住宅建设等一系列重要任务。二是1986年10月,国务院批复



原则同意的《上海市城市总体规划方案》对上海城市建设的布局、方向和重大项目等作了具体安排。三是1986年4月市政府工作报告中把“加强基础设施建设,改善投资环境和生活环境”作为“七五”期间重点要抓的三件大事之首。四是1987年底召开的上海市第五次党代会明确提出“城市建设和经济建设并重原则”,并把“城市基础设施建设作为首要任务”,全面推进各项重大工程建设,这可看作是上海城市发展指导思想上一次重大转折,也标志着城市建设突出的战略地位基本确立。这一阶段,尽管上海还处于全国改革开放的后卫,但市委、市政府集中有限的政策资源和地方财力,组织实施了铁路上海站、南浦大桥、合流污水治理一期、地铁一号线、延安东路越江隧道、虹桥机场国际候机楼、石洞口电厂等一批重大工程建设。

第二阶段是深化完善和全面实施阶段。进入20世纪90年代,党中央作出开发开放浦东的重大决策,党的十四大提出了上海建设“一个龙头,三个中心”的战略目标。适应新形势,1992年12月份召开的中共上海市第六次党代会提出了90年代上海国民经济和社会发展的总体目标、战略重点和主要任务,强调要“紧紧抓住城市基础设施建设、第三产业和高新技术这三个战略重点”,并提出“必须坚持贯彻城市基础设施先行的方针”。在城市基础设施建设的安排上,“贯彻浦东以新建为主、浦西以改造为主的原则,初步形成立体的市内交通体系,建设与中心城市相适应的现代化郊区,最终把上海建设成为具有合理的城市布局、先进的交通网络、完善的基础设施、便捷的通信系统和良好的生态环境的现代化国际城市”;在住宅建设的安排上,提出“力争90年代新建住宅6000万平方米,完成全市365万平方米棚户、简屋、危房改造任务”。“八五”计划具体明确了旧区改造要实行“统一规划、外线作战、分区包干、限期完成和突出重点,讲究实效”的方针。在市委六次党代会精神的指引下,经过1992—1994年、1995—1997年两个三年,上海城市建设大规模开展,城



市面貌发生了巨大的变化,城市建设初步完成还账型的任务。1997年12月召开的市第七次党代会指出“上海已进入城市建设与城市管理并重的新阶段”,强调“特别要重视改善城市生态环境,大力加强城市管理,坚持建设和管理并举的原则”,“坚持高质量、高标准推进城市现代化建设和改造,不断提高城市装备现代化水平”,“到2010年,基本形成现代化国际城市基础设施构架,初步确立上海国际经济中心城市的地位”。同时研究编制的《上海国民经济和社会发展“十五”计划与2010年远景目标纲要》也明确了上海建设发展的奋斗目标:“到2010年,城市发展要形成由主城、辅城、郊区城市和集镇构成的多心、多层、组团式的城市形态布局框架,城市化水平达到85%。建成国际航空港、上海国际航运中心、国际信息港、基本形成市内轨道交通骨架和对外快速交通网络,发挥国内外交通通信的枢纽功能,实现基本形成现代化国际城市基础设施构架的战略目标”。上述指导方针和目标任务在更高起点上构筑了90年代城市建设的发展战略,并为全面实施城市建设提供了依据。

1.2.2 20世纪90年代上海城市建设重大举措

20世纪90年代中共上海市委、市政府抓住浦东开发开放和邓小平同志要求上海“一年一个样,三年大变样”的契机,解放思想、实事求是、锐意进取,始终把加快城市建设放在突出的战略地位,作为90年代上海改革和发展的一项全局性工作来抓,采取了一系列重大举措,加快城市建设,使上海的城市面貌发生举世瞩目的变化。

1.2.2.1 持续保持城市建设高强度投入

(1) 城市建设投资总量持续增长。90年代,上海为改善落后的城市面貌和更好地吸引外资,在实施投资结构调整中,城市建设一直处于重中之“重”的地位。据统计,1991—2000年的10年间,全市用于城市建设投资达8 041.30亿元,占同期固定资



产投资 59.06%，平均年增长 34%，投资总额比 80 年代增加了 18 倍。依靠大规模投入，上海 90 年代共实施了 268 项重大工程，上海城市面貌发生了翻天覆地的变化。

1991—2000 年，城市基础设施投资 3 099.92 亿元，比 80 年代的 234.26 亿元增加了约 12 倍，科教文卫体设施投资 474.31 亿元，比 80 年代的 46.73 亿元增加约 9 倍，旧区改造和房地产投资 4 653.95 亿元，比 80 年代 152.95 亿元增长约 29 倍。

(2) 多元化投融资管理体制改革的保证城市建设投入的关键。

① 背景。过去上海城市建设投融资体制单一，资金的筹措、使用和管理由政府统包总揽。据统计，1950—1992 年的 43 年间，上海平均每年的财政收入 101 亿元，上缴中央 79 亿元，自身财政支出仅为 22 亿元，财政主要解决吃饭问题，根本无法满足城市基础设施建设的庞大资金需求，资金短缺成为城市建设的“瓶颈”。

1988 年 4 月，上海城市建设基金会成立，根据事权和财权一致、财权和责任结合的原则，负责管理市财政投入的城市建设和维护的资金。这一改革提高了资金运用效率，但基金会不是企业法人，难以拓展社会化筹资渠道。1992 年，中共十四大确立了上海“一个龙头，三个中心”的战略发展定位，上海开始实施城市建设和管理三轮“三年大变样”计划。为解决城市建设的资金需求，上海提出了多方筹措资金，以委办为口子，一个基金会、一个投资公司，实行“自借、自用、自还”的思路。1992 年 7 月成立了上海市城市建设投资开发总公司，由市政府授权其对城市建设和维护资金进行筹措、使用、管理，并承担偿还贷款的责任。上海城市建设基金会更名为上海市城市建设基金管理办公室，与市城投公司合署办公。

② 形成多元化投资渠道。市城投公司成立后，多管齐下，大规模实施城建资金的社会化筹措，使城建资金构成日趋多