

市长研究班讲稿

深圳经济特区基本建设 的做法和体会

主讲人 罗昌仁

F127.65

16

市长研究班办公室印

一九八五年三月十一日

深圳经济特区

基本建设的做法和体会

深圳市副市长 罗昌仁

(一九八五年三月十一日)

同志们，

中央举办的“市署研究班”加强了兄弟市之间的横向联系，促进了相互交流和学~~习~~，借此机会我向大家介绍一下深圳经济特区的基本建设情况。其实由于深圳的城市建设时间还很短，谈不上有什么经验，所以我只能讲讲一般的情况和粗浅的体会，请同志们批评指正。

1979年3月，根据我国对外开放的政策，中央决定把原宝安县的行政区域组建为深圳市。深圳原是我国南方的一个边陲小县，辖内总面积为2020平方公里，与香港新界接壤的陆地边界为27.5公里。当时深圳城区面积约3平方公里，城镇人口2.3万多人，建筑物总面积只有29万平方米。城里街道简陋狭窄，马路总长只有8公里，连交通指挥岗和红绿灯都没有。最高楼房只有一幢5层楼，市容陈旧破烂，人均居住面积2.74平方米。

1980年5月，经中央批准，要把深圳办成一个以引进和利用外资为主的，兼营工、商、农牧业和住宅及旅游业等综合性的

“经济特区”。四年多来，从创造特区良好的投资环境这个宗旨出发，有计划地开展了特区城市的开发建设。1980年至1984年11月，共完成基建投资32亿9690万元，房屋竣工总面积达579万平方米。昔日破旧狭窄的边陲小镇，如今耸立起数以千计的高低错落的现代化建筑物。新开发的上步、罗湖31平方公里城区，已完成了道路、供水、供电、通讯、排污、排洪、供气等“七通一平”基础工程，并初步形成了住宅、工业、商业、旅游等20多个功能小区，呈现出一个现代化城市的雏形。

几年来，我们新建了242间新工厂，使年工业总产值从1979年的6061万元提高到今年的16亿元；新建了住宅275万平方米，使人均居住面积达到8平方米以上；兴建18层以上的楼宇82幢，现已竣工30幢，还有20幢已完成了主体工程，使城市面貌大为改观；新建了东湖、香蜜湖、西丽湖、银湖、石岩湖、深圳湾、小梅沙等一批风景秀丽、建筑新颖的旅游度假胜地，接待旅游人次从原来每年的几万人发展到目前的150万人；宾馆、酒楼、旅店、招待所、饮食店从过去的十几家发展到现在的四百多家，商场、商业网点从216家发展到5576家；新建大（专）学校4所、中专6所、中学10所、小学27所，适龄儿童入学率达到99.5%；新建医院14间，城市马路94.2公里，日供水8万吨的自来水厂1间，电讯大楼1座，立交桥2座，五千吨冷库1座，污水处理厂1座，还建成了南头直升飞机场、赤湾等3个港口码头以及变电

站、石油液化气站、防洪工程、特区管理线工程等等，使投资环境日益完善。此外，8项重点文化设施、4个城市公园、罗湖火车站扩建改建、华城改造等大型工程，也都正在兴建之中。总之，经过几年的努力，目前我市已具有一定规模的市政、经济、文化、交通、生活设施，为今后把深圳建成一个具有中国特色的现代化城市打下了良好的基础。

下面谈谈我们进行城市建设的几点做法和体会。

（一）党中央关于举办经济特区的一系列方针、政策，是开创特区基本建设新局面的指路明灯。

深圳特区的建设之所以能够迅速发展，最根本的是靠党中央关于举办特区的一系列方针、政策的指引，靠党中央、国务院、广东省委和省政府的正确领导和支持。同时，也是中央各部门和全国各地大力支援的结果。

党的十一届三中全会以后，党中央根据国内外形势和社会主义现代化建设的需要，作出试办经济特区的决策，近几年又不断对特区建设作出重要的规定和指示。中央许多领导同志都曾先后亲临特区视察，作过许多重要讲话和指示，对特区的性质、任务、方针、政策以至重要措施都作了十分明确的规定。这些都是我们树立信心，战胜各种困难的力量源泉。

中央的指示使我们进一步解放思想，勇于创新，开拓前进。在社会主义国家试办经济特区是项崭新的事业，中央要求我们“必须

具有敢于试验、勇于创新的革命精神”，“大胆放手去干”，“思想更加解放”，“以很大的魄力去打升局面”。邓小平同志今年一月指示：“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”，“把经济特区办得更快些更好些”。胡耀邦同志去年二月在深圳视察时指示：“试办经济特区是个新事物，允许探索，今后还要探索”，要“新事新办，特事特办，立场不变，方法全新。”

1981年8月，赵紫阳同志在深圳时指示：特区“完全可以独立于中国现时的体制之外，同中国现有的体制脱开”。这些，都鼓舞我们解放思想，大胆改革，探索新路，办好特区。

中央要求我们特区要成为全国四化建设的“技术、管理、知识和对外开放的窗口”。这就促使我们在进行城市建设时，比较注意吸取国内外的先进经验，力图在城市规划上，建筑设计上，施工管理及技术上有所突破，有所创新，努力赶超国内外先进水平。

中央的政策给了我们较大的自主权，使我们能够放开手脚自行负责，大于基本建设。例如基建项目的审批权限，中央规定投资规模在1亿元以下、轻工业3000万元以下、重工业5000万元以下的项目，建设条件和生产条件能够自行平衡的，特区就可自行安排，省去了层层报批手续，提高了工作效率，使许多项目能够及时上马。又如，允许特区银行吸收的存款在几年内全部用作贷款，并放宽对贷款的限制，地方财政五年不上交，外汇收入超过1978年基数的增收部分五年内不上缴等等，在资金上给了我们大力的支

持。在1980年至1984年11月深圳所完成的329690万元基建投资中，利用外资88963万元，占总投资的27%；银行贷款97221万元，占29.5%；国家、中央各部、各省投资40363万元，占12.2%；本市筹集资金103143万元，占31.3%。正是由于实行了中央给我们的一系列特殊政策和灵活措施，我们才有可能进行大量的建设工程，并以较高的速度向前发展。

（二）城市规划工作要走在前面，力求把深圳规划建设成一个布局合理、结构先进、设施完善、造型新颖、环境优美的现代化城市。

城市建设的好坏，首先取决于城市规划的好坏。深圳特区建设一开始，我们就抓了城市规划工作。1980年，我们邀请了全国100多位专家帮助我们制订城市建设的总体规划，以后又多次召开常委扩大会研究修订规划草案，还召开过全市三级干部会议，发动大家讨论，集思广益。最后又邀请国内外100多位专家、学者，对规划进行了评议，吸取了许多有益意见。在1982年底完成了《深圳经济特区社会经济发展规划大纲》的制订工作，并上报省政府和国务院审批。

这个大纲规定：1981年至2000年，20年内特区建设的总投资额为210亿元，建设10个工业区（1500家工厂）、9个旅游区、5个港口码头、5个大型仓库区、1435万平方米

建筑面积的住宅区、9个大公园、3个22万伏和11个11万伏的变电站、4个大水厂等。特区人口到本世纪末发展到80万人，工业总产值2000年为96亿元（全员劳动生产率为每人6万元）。这个规划大纲不仅对城市基本建设提出了明确的任务和要求，而且对特区各行各业同步建设、综合发展都作了明确规定，促使特区各项事业有计划地、协调地发展。

最近，根据形势的发展变化，我们又制订了1986—1990年的“七·五”规划，进行了调整。到1990年，年工业总产值要达到60亿元，工业全员劳动生产率为5·7万元，工厂达到800间以上。“七·五”期间基建投资安排120亿元，房屋竣工面积1300万平方米，其中住宅面积400—500万平方米，重点建设核电站、炼油厂、乙烯厂、飞机场、铁路、码头、高速公路、大规模集成电路厂、彩色显像管厂、火电厂、浮法玻璃厂、钛白粉厂等30多个项目。

我们在规划和建设过程中，抓了下列几件事：

一、选择合理的城市结构。深圳特区东西长49公里，南北宽7公里，是一条狭长地带。根据这一地理和地形特点，我们把特区划分为几个组团结构，组团之间以绿化带相连结。各个组团内的生产、生活及消费设施都配套建设，形成相对完整、各有特色的综合性组团。这样的带形城市，便于按计划分期逐个组团发展，建好一片建一片，又可按组团形成多个中心，避免块状城市中心区负担过重的状

况。各组团由于具有相对独立完整的城市功能，使人流交通在一个范围不太大的区域内相对稳定，有利于高效便捷地组织城市活动，做到有利生产，方便生活。各组团均留有发展的余地，富有灵活伸缩的弹性，利于长远发展。

二、确定科学的规划指标。在保证特区经济全面发展，以获得最佳效益的前提下，我们尽最大可能照顾到群众生活、物质消费、文化生活迅速增长的需要，采用较为先进合理的规划指标。深圳特区总面积327.5平方公里，其中可供建设用地约110平方公里。我们规划工业用地30平方公里，占27.27%；居住建筑用地30平方公里，占27.27%；文教科研用地20平方公里，占18.18%；旅游用地17平方公里，占15.46%。增大绿化面积是建设现代化花园城市的必要条件，我们规划特区内的绿化面积要达到220平方公里，人均公共绿地220平方米。在110平方公里建设区域里，绿化面积也要达到39平方公里，人均39平方米。

三、城市按功能适当区划，力求布局合理，相互协调，提高城市活动的综合效益。如让住宅区与工业区适当靠近，让仓库区尽量靠车站、码头，以减少人、物流的不合理流动。

生活服务等消费性设施向社会化方向发展。按照老习惯，建设单位往往喜欢搞“小而全”，把办公楼、宿舍、工厂、食堂、车库、招待所甚至礼堂等搞在一个院子里，自成一体。建办公楼也往往要

自建一座，造成处处小楼林立。如果任其发展，势必把城市建成一个杂乱无章的“小而全”的集合体。究竟是按功能区划要求进行建设，维护城市的整体利益，还是搞“小而全”，千家万户单门独院，这是城市规划中的一个原则问题。虽然我们强调按功能区划进行建设，也取得了一些成效，然而，改变“小而全”的习惯势力仍是一项十分艰巨的任务。

四、市政设施力求先进、配套。我们规划电力、电讯线路均埋设在地下，一俟全部管道贯通，即把地上架设的明线取消，使城市空间明净美观。排污系统的管道遍及每条道路，污水通向处理厂集中净化处理。垃圾除划定场地堆放外，还拟建焚烧厂处理。液化气站、公共汽车站、邮电所、停车场（包括多层停车场）、菜市场等，也都按发展需要作了全面布置，使市政公共设施日臻完善。

五、注意建筑艺术在美化城市中的作用。风格上尽量使民族传统与时代气息相结合，要求建筑物造型不要千篇一律，要有变化，高低错落，疏密有致，把城市点缀得多姿多彩。我们规定：重要建筑物的布局、层数、形体、色彩等，都要经过有关部门及专家研究审定，尽可能讲究城市的格调与风貌。但从目前来看，现实与要求的距离还大，有待今后进一步努力。

六、坚决制止违章建筑，保证城市严格按照规划进行建设。几年来，我们经常地、反复地宣传维护城市规划的重要意义，并制订了一些相应的管理制度和措施，还先后清除了违章建筑及妨碍城市规

划的建筑物三百多间（座）。有些情节严重的，除罚款外，在拆除建筑物时还组织广大群众前往参观，进行现场教育。有的则登报、上电视。对于参与违章建筑的施工队，则予以严肃处理，并通报全市，让大家吸取教训，引以为戒。目前，特区内虽已大体上刹住了违章建筑的歪风，但违章建筑物仍时有出现。可见，制止违章乱建仍是我们的一项长期工作。

七、简化手续，集中审批。对报批项目，既要按规划严格把关又要避免审批手续繁琐。1982年3月开始，我们就采取了召集有关部门定期联合审批用地的办法。在开发小区时，允许开发单位制订开发规划，经批准后让其自行组织实施，这样可以大大简化繁杂的报批手续。

八、既强调规划的严肃性，又注意规划的适应性。在实施城市总体规划中，任何单位及个人不得擅自改变。确需变更的，视其轻重，报市或省直至国务院审批。但一个发展中的城市规划，是不可能一成不变的，随着形势的发展，随时可能出现新的情况而必须予以修改补充。所以，我们采取的是有弹性的、滚动式的规划。例如南海石油开发和东部建设核电站的问题，是我们制订好规划大纲以后才出现的新情况，为此，我们迅速作出开发南海石油基地、大鵬湾一带的建设规划，以新的内容充实规划大纲。在建设过程中，也注意随时吸取先进的知识和经验，来完善原有的规划方案。去年我们考察了新加坡，吸取了他们建设花园城市的经验，规定临街建筑

物必须向人行道后退30米（视其可能允许伸缩），以留出充分的绿化场地。我们还借鉴国外交通网的先进经验，目前正在重新规划我市的道路交通结构，使之进一步现代化。总之，规划是一门在实践中不断前进的学科。

（三）城市建设必须从“七通一平”基础工程开始，这是顺利开展城市建设的先决条件。

先搞基础工程建设，才能将原始的土地或农田改变成建设用地。在近二、三年内，我们集中全力，努力改善特区的投资环境，先后投入33181万元的资金进行基础工程建设，开发了可供投资建设的用地约30平方公里，给城市建设的发展打下了良好的基础。

随着投资环境的改善，增强了特区对内对外的吸引力，促使基本建设的规模日益扩大。近三年伴随着基础工程的开展，共完成了2.9亿元的基建工程。如果不以基础工程先行，是不可能安排这么庞大的建设任务的。随着特区建设的迅猛发展，南头、福田、大鹏的开发也已提到议事日程上来，我们将仍然按照基础工程先行的做法，搞好这些新区的开发。

在实践中，我们觉得“五统一”是进行“七通一平”基础工程的有效办法。基础工程涉及市政、供电、供水、电讯等部门，过去因为没有把它们捏到一起，往往行动不一致，比如修马路，如果不统一安排和指挥，势必造成“道路不止”，费时误事，严重浪费人力、物力、财力。我们注意吸取内地城市建设中的某些教训，采取

了统一规划、统一征地、统一设计、统一组织施工、统一使用资金的办法，把牵涉到市政设施建设的任务统一起来，成立了可以协调各有关部门的基础工程工作组，由其一家管到底。实践的结果，这个办法比较有效，路修到哪里，地下管道（包括电力、电讯等沟）就铺设到哪里，路灯就装到哪里，花草树木就种到哪里，大大加快了工程建设的速度。

（四）建立一个开放型的建筑市场，促进建筑业的蓬勃发展。

我们是在资金、人才、设备、物资都极为缺乏的情况下开始建设特区的。当时建筑业的基础非常薄弱，只有一家十几个人的设计室，一家五百来人的建筑公司，技术能力低，只有建过五层楼的经验。所以，举办特区初期，我们根据中央的方针、政策，改革旧的建筑业管理体制，把过去实行指令计划的建筑业改为开放型的建筑市场，允许并且欢迎外地的设计单位、施工企业、建筑材料进入深圳，参加特区建设，较快地解决了特区建设中的技术、人力、物力等方面的困难，同时也形成了一个竞争的建筑市场，促使特区的建筑业蓬勃发展。

目前，经批准进入特区的勘察设计单位69家，施工企业132家，其中施工队伍来自全国9个省，21个市，40个县，总人数约13万人。这些队伍在特区各尽所能，各扬所长，他们承担了特区90%的工程设计、施工任务，为特区作出了很大的贡献。可以这样说，没有建筑市场的开放，没有全国的支持，也就没有我

市基本建设的迅速发展。

建筑装修是我们的薄弱环节，因此有目的地批准香港几家设计单位和建筑公司进入特区参加投标。从最近验收的工程上看，我们的装修水平与国外的差距正在缩小，有的已可与香港及国外相媲美。又如桩基工程一直比较落后，经与港方公司合作后，也有所提高。

为了活跃建材市场，改变了建材供应体制，实行多家经营、多渠道供应。由于打破垄断，多家经营，开展竞争，使特区建材货源充裕，品种多样，价格也较为合理。据统计，我市1980年至1984年11月，四年多所用的大量钢材、水泥、木材，国家或省分配的仅占5%、11%和15%，其它都是靠开放建材市场来解决的。

（五）实行开发性建设，加快特区城市建设的步伐。

在特区建设实践中，组织开发公司来进行开发性建设，是一个能够适应特区发展要求的建设方法。

开发性建设的特点，就是开发单位不向国家要投资，依靠一定数量的银行贷款，采用“滚雪球”的方法来逐步积累建设资金，按照城市总体规划的要求，统一在自己负责开发的范围内进行建设和经营。目前我市具有开发性质的公司有：深圳市城市建设住宅开发公司、南海石油深圳开发服务总公司、深圳核电开发服务总公司、工业发展服务公司、房地产公司、信托投资公司、建筑安装工程开发公司等七家，还有两家是与客商合作经营的。开发性建设有两种

经营方式：一是开发方式，一是工程总承包方式。

开发方式是指先开发土地，使土地商品化，通过收取土地使用费来偿还开发费用。开发工作通常综合进行，地面建筑工程伴随着土地开发逐步铺开。在出售或出租地面建筑物时，也把土地使用费一并回收。第一批工程得到的资金，又作为第二批开发工程的投资，如此循环下去。由于建设时期内就能及时地、不间断地回收资金，建设工程也就可以不间断地连续运行下去。在经营开发工作时也必然会获得它的合法利润。这样，“雪球”也就越滚越大，开发工作也就从小到大，不断发展。特区房地产公司1980年开始开发罗湖小区，用3000万元贷款“滚雪球”，先完成该区8000万元的“七通一平”基础工程，他们一面回收土地使用费，一面把开发出来的土地作为资产，与客商合作经营房地产，四年多来已完成88000万港元的工程，竣工面积44万平方米，获得售楼收入12.8亿港元。通过开发和经营，该公司目前已拥有22家子公司，成为深圳特区经济实力较雄厚的企业之一。

工程总承包方式，就是由开发公司或总承包公司把工程项目包下来，实行“十包”（包勘测、设计、征地、拆迁、施工、安装、建材、质量、造价、建设工期等），从项目确定开始，直至工程竣工验收，交付使用，一揽子包到底，收取工程总投资的5%作为管理费。总承包公司没有自己的设计、施工队伍，而是通过招标方式再把设计、施工任务包出去。这种总承包公司，跨部门、跨行业，

把使用单位、建设单位、材料设备单位有机地组织起来，使基建的各个环节紧紧相扣，从而加快了建设速度。城建住宅开发公司现已总承包的项目有：16万平方米公房住宅、10所中小学、25幢18层以上的高层楼宇、上步及罗湖区3.1平方公里内的“七通一平”基础工程、8项重点文化设施，加上自己开发经营的76万平方米商品房，共管理了建筑面积123万平方米的工程，约占全市在建工程面积的四分之一。中建研院深圳分院原是国家部属的设计院，他们总承包了蛇口南海大酒店工程，只有5个人负责。项目竣工以后，可再承包别的工程。

实行开发性建设，有利于“~~划一片~~开发一片，投产获益一片”。我市按功能区成片地进行建设取得的成绩，说明了这种做法是成功的。开发与总承包方法，都是将分散在各家办的事，统一起来办，收到事半功倍的效果。如今年2月才动工兴建的深圳大学及10所中小学工程，就是由城建住宅开发公司负责总承包的，结果用7个月就全部建成，按时于9月1日开学，大大提高了效益，缩短了建设周期。

在开发工作中，我们注意了充分发挥银行的信贷作用，这是对于过去城市开发和基础工程建设不能使用银行贷款的惯例的一大改革。在这一点上，特区的各家银行给予了很大的支持。1980年至1983年，特区开发向银行贷款共57562万元，占完成基建总投资的30.1%。今年1至10月份又贷款35059万元，

约占完成基建投资的30%，有效地解决了特区城市开发工作中资金不足的困难，加速了特区投资环境的形成。

（六）推行建筑产品商品化，使建筑业逐渐成为特区的经济支柱之一。

我市建筑产品的商品化，是从1980年开始的。最初是住宅，以后又逐渐发展到工业厂房、办公楼宇、商场、仓库等。商品化的结果证明，建筑业可以成为一个重要的产业部门，为国家增加收入和积累。

1980年我们建起了第一批商品房，当年就对外售出583套（建筑面积3.4万平方米），对内售出102套（建筑面积6898平方米），分别获得3263万港元和213万元人民币的收入，除去建筑成本外，共获纯利1986万港元和34万元人民币（对内售出只收取一定的管理费，以满足人民生活需要为原则）。至今年十月底止，特区已对外出售8118套（建筑面积40万平方米），对内出售7338套（建筑面积54万平方米）商品房。1982年开始，我们又扩大了经营项目，先后建起了4万多平方米写字楼（办公室）、5万平方米商场、2.5万平方米干货仓、五千吨冷库、36万平方米工业厂房，都作为商品出售或出租，大大加快了建筑产品商品化的步伐。

这些商品房的建设和经营，均由开发公司负责。其经营方式是：

一、在商品房开工时就刊登广告，招揽买主。买主来订购时先

付定金或部分购房款。如城建住宅开发公司经营对内商品房，他们规定：购房者在签订合同后5天内至少先予付总购价的60%，其余40%在住宅交付使用时结清。

二、采用分期付款的形式回收资金。这种形式主要用于对外发售商品住宅，分一次过或三年、五年不等，期限越短越优待，如八五折、九折等。

三、采用出租形式，如写字楼、商场、仓库等。市中心商场每平方米月租金平均人民币8元，干货仓每平方米日租金人民币0.2至0.3元，冷库每吨位日租金1.2元。在有竞争的情况下，则采取招标出租。建筑商品的售价或租金，均随市场的变化而浮动。

建筑商品的生产计划，则在做好市场预测后制订，这样就可做到供需平衡，避免了因盲目建设而造成产品积压或供应紧张。

据统计，经营商品房的开发公司，都已获得显著的经济效益。目前，市房地产公司已上交市财政1亿港元和6500万元人民币。工业发展服务公司去年贷款2600万元搞工业区开发和商品厂房，当年完成了9400万元的工程量，到年底还了1400万元。城建住宅开发公司去年用6000万元贷款，到年底建设了价值1.8亿元的住宅、学校、办公楼、重点文化设施等工程。这两家公司通过经营商品房后，除应偿还的贷款外，还多完成工程量2亿元。如果不采用这种方法，市财政就必须拿出这笔投资。而去年我市的财政收入是29897万元，这就意味着给市财政节省了三分之二以