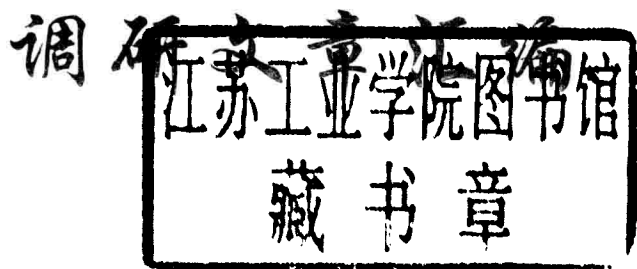


2000年城市建设

调研文章汇编

临安市建设局

城市建设



临安市建设局

二〇〇一年六月

前 言

二〇〇〇年是新旧世纪的交替之年，也是“九五”计划实施的最后一年，同时也是我局为新一轮发展理顺关系夯实基础的关键一年。为了切实加强新形势下调研工作，推动局系统各部门大兴调查研究之风，“用正确的理论指导我们的实践”，我局首次在局系统开展调研课题的活动，并列入年度工作综合业绩考核的内容。局系统各科室、单位积极响应，围绕本单位的工作实际共确定课题 13 个，通过一年的努力，调研活动结出了丰硕的成果，共收到课题论文 16 篇，其中，评选出优秀论文 5 篇。

现将我局 2000 年调研课题论文汇编成集，供各位领导和城建工作者参阅。

编 者

二〇〇一年五月

目 录

- 解放思想，更新观念 进一步加快临安城市化建设步伐…………… (1)
- 浅谈城市规划与城市可持续发展…………… (4)
- 关于筹措城市建设资金对策与思考…………… (10)
- 临安市建筑业现状与对策…………… (17)
- 临安市城镇农（居）民建设问题探析及应对策略… (23)
- 建制镇供水现状存在的问题及对策…………… (33)
- 基础测绘的地位及临安基础测绘工作现状…………… (36)
- 规范执法程序是完善城建依法行政的重要保障………… (43)
- 加强我市城市管理的几点思考…………… (60)
- 简化办事程序，交易、权属登记实现一体化办公… (73)
- 以又思教育为动力，积极推进市容环卫事业可持续健康发展的探讨…………… (78)
- 认真学习《条例》，明确各自职责，确保工程质量… (88)

●临安市建设工程施工招标实行无标底招标方法初探險·····	(91)
●市政园林养护管理浅析·····	(96)
●临安市白蚁危害现状及防治对策·····	(99)
●理顺体制，开创拆迁工作新局面·····	(107)
●临安市燃气管理现状及对策·····	(111)

城市建设

调研文章汇编

临安市建设局

二〇〇一年六月

目 录

- 解放思想，更新观念 进一步加快临安城市化建设步伐…………… (1)
- 浅谈城市规划与城市可持续发展…………… (4)
- 关于筹措城市建设资金对策与思考…………… (10)
- 临安市建筑业现状与对策…………… (17)
- 临安市城镇农（居）民建设问题探析及应对策略… (23)
- 建制镇供水现状存在的问题及对策…………… (33)
- 基础测绘的地位及临安基础测绘工作现状…………… (36)
- 规范执法程序是完善城建依法行政的重要保障………… (43)
- 加强我市城市管理的几点思考…………… (60)
- 简化办事程序，交易、权属登记实现一体化办公… (73)
- 以又思教育为动力，积极推进市容环卫事业可持续健康发展的探讨…………… (78)
- 认真学习《条例》，明确各自职责，确保工程质量… (88)

- 临安市建设工程施工招标实行无标底招标方法初探…
..... (91)
- 市政园林养护管理浅析..... (96)
- 临安市白蚁危害现状及防治对策..... (99)
- 理顺体制, 开创拆迁工作新局面..... (107)
- 临安市燃气管理现状及对策..... (111)

原书缺页

年会同杭州大学规划院编制了《临安市总体规划大纲》，1997年8月20日，第三次专题会才确定为《临安市城市总体规划》报批，1998年7月13日，获浙江省人民政府批准实施。近年来，由于我市城市化进程的不断加快，总体规划已不尽合理，故2000年初又重新进行了调整，不日将上省政府讨论批准。

目前我市的城市规划，大多是按照如下步骤进行：资料的收集和研究—社会经济状态分析—确定城市性质、规模和发展方向—确定城市规划的目标—根据目标分解为具体指标—按照以上问题提出不同的规划方案利弊—确定总体规划—按照总体规划进行分区规划—详细规划—近期实施方案制定—建设规划的管理。通常情况下，规划的重点在于城市土地和空间资源的规划和管理，城市规划的着眼点在于城市的社会经济的发展。虽然在有关城市规划的法规中提出了社会、经济、人口、资源、环境的协调发展，但在实际操作时由于缺乏必要的保证措施和有效的实施手段，往往忽略了资源环境的问题。而把主要注意力放在人口和社会经济的发展上。

改革开放以来，特别是省第十次党代会提出，浙江省要在全中国率先实现现代化，就必须实现由农村经济向城市经济的重点转移，加快推进城市化进程。到2020年，全省城市化水平达到50%，全省县级城市人口规模达到20万左右。近几年以来，我市的城市化进程的明显加快，城市建设突飞猛进，城市面貌日新月异，临安的城市建设又迎来第二个春天，但长期以来由于我市的城市规划严重滞后，建设畸形，

管理混乱，硬件建设基础设施后劲不足，加之不同程度的出现了诸如水资源日益紧张，能源日趋短缺，废弃物污染，大气环境恶化等现代城市的通病，这些问题一方面对城市居民的生产、生活带来了现实的负面影响，同时也给城市系统的正常运转和今后的长期发展埋下了不容忽视的隐患，如何寻求适合我市城市发展道路，有效地解决城市发展过程中存在的问题和矛盾，是未来城市规划工作中面临的一项重大课题。由于我市城市规划发展的历史较短，与迅速变化的城市发展形势相比，现行城市规划中还存在着一些亟待改进的薄弱环节，如由于城市规划编制时目标不够完善，在分析确定城市发展目标时缺乏资源和环境的约束，导致了有些城市规划本身的先天不足；由于我市正处于经济转轨时期，由于体制的原因，城市规划的法制和管理还尚待完善，实施与规划还有相当距离，城市发展上难以改变以往的盲目扩大规模的外延式的发展模式等。有鉴于此，本人认为，从可持续发展的观念出发，探索与之相适应的城市规划的理论和方法，以城市规划为首要环节，保证实现城市社会、经济、人口、资源、环境的协调发展，无疑具有十分重要的意义。

3 可持续发展观点的启示

所谓可持续发展是指经济、社会、人口、与资源和环境的协调发展，既满足当代人不断增长的物质文化生活的需要，又不损害满足子孙后代生存发展对大气、淡水、海洋、土地、森林、矿产等自然资源和发展的必然，同时，也带来当今世界环境污染、生态被破坏的问题。因此，崇尚自然，

回归自然已成为人们日益追求的一种完美境界，随着人类物质及精神需要的提高，创造怡人的人居环境已成为城市规划工作者着重解决的主要任务，因此在城市规划中要充分体现“尊重自然生态，人与自然共生”的思想，追求天人合一的美好意境。人类在城市组建过程中对自然环境的认识经历了一个漫长的过程，人对自然的关系从尊重顺从到控制征服到保护利用直至上升到协调共处，入种变迁反映了不同历史发展时期人类建城过程的价值观。实践证明，人类必须与大自然合作才能使两者共同繁荣，可以认为创造环境，但决不能武断征服自然，建立一个与自然和谐相处的人类新文明已是不可阻挡的历史潮流。这里需要说明一定，我们所提的自然环境与自然保护主义的“绿色城市”是不同的，并不是简单地增加绿色空间，而是指阳光、山水、绿化、大气等自然生态。也是一种组建“山水生态城市”的构想。

绿化、山水、水体等自然环境要素在决定城市特色方面所起的作用往往经城市中的建筑更多，因此，我们在城市规划设计中可以用自然资源作为景观环境框架，从城市内外部环境的整体入手，围绕主体要素展开一系列的建设开发活动。在搞城市街景、节点、重要地段、居住小区、城市出入口等处的景观设计时，不仅要布置安排好建筑物，研讨建筑物的高度、体量风格、标志性建筑物的布局，城市天际轮廓线和建筑小品等，而将自然风光引入室内，内外情趣交融，使它们得以充分显现，达到自然与人工环境的完美融合。

4 可持续发展观念下城市规划的思路框架

实现城市的可持续发展，要求在城市规划中除了包括常规的规划内容之外，还必须综合考虑城市发展的资源供给与环境承载问题，预测在不同政策方案下，城市系统的发展水平和资源环境状况，在环境容量与环境承载力两个关键指标的约束下，制定城市的发展方案及相应的发展对策建议。那么，什么是城市环境承载力和城市资源供给力呢？所谓城市环境承载力是指城市环境对污染承载能力；城市资源供给力是指城市的资源（包括土地、淡水、森林、能源等资源）对城市发展的供给能力。对于任何区域，按照可持续发展的要求，城市的资源利用和城市的环境污染都是有一定限度的，超过限度将制约社会经济的发展。综上所述，我们需要对城市规划的内涵进行必要的拓展，并形成以下可持续观念下城市规划的新思路。

(1)规划内容已不局限于城市本身的发展，而是将与之关联的人口、经济、社会、资源等诸多要素纳入规划过程，在保证上述因素相互协调和相互促进的前提下，寻求城市适宜的发展规模、发展速度与发展方式；特别在规划的开始，就把城市的环境分析和城市的资源分析和城市发展的需求分析一并考虑，由此得出平稳城市发展的总体规划初步方案。

(2)整个规划的出发点不仅是以往的城市社会发展与城市土地及空间资源的关系，而特别强调了城市环境承载力和资源供给力。这是可持续发展观念对城市规划提出的新的要求。

(3)资源环境体系的基本承载力是决策城市规划方案的一个十分重要的控制点，规划方案中建议的城市规划不能

突破城市的环境承载力和资源供给力，需要说明的是，城市规划的确定并不是被动的接受承载力和供给力指标的约束。随着科技的不断进步，环境污染的排放因子和经济发展的资源消耗特性会相应发生变化，导致环境承载力不断增大和资源供给力的加大，以及城市系统允许发展规模上限的扩大。可见，环境承载力和资源供给力指标的引入，保证了城市发展与资源之间的良性互动，这是可持续发展思想的具体体现。总之，上述规划思路充分考虑到客观条件对城市发展的约束及科技进步对城市发展的能动作用，以之作为规划工作的出发点，将有助于从规划环节保证实现城市的内涵、集约式发展以及“科教兴市”战略的贯彻实施。

5、结束语

随着我市社会经济的快速发展，城市的地位和作用将日益突出和重要。在城市规划中引入可持续发展的观点，基于资源和环境体系对城市发展的支撑和承载能力，以实现城市经济、社会、人口、资源、环境的协调发展，是我市建立具有生态旅游城市规划理论方法体系的关键环节，是实现工业强市、文化大市、生态名市的战略方针，同时也是避免重复其它地区城市化进程中出现的各种负面效应的重要途径。

王宏浩

关于筹措城市建设资金对策与思考

目前，我国城市建设的资金来源概括起来一般分为三部分，即固定来源的收入（城市维护建设税、公用事业附加税），非固定来源的收入（财政部门的专项拨款，建设系统各部门收取的用于城市建设的各项专项资金）和服务性收入（园林、环卫设施收入、市政设施经营拍卖、直管公房出租等等），这些资金在具体的运作过程中存在着收取不足、管理不好和使用不当等问题，加上近几年来，中央三令五申减少和取消了上述收费，使业已紧张的城市建设资金越来越缺乏，许多大中小城市建设几乎完全依赖于政府仅有的财政拨款，这样势必会造成城市建设资金严重不足，政府负担越来越重，最终城市建设和发展的道路会越来越窄，加快城市化进程更加无从谈起。因此，新形势下，在城市建设资金筹措的思路，要打破原有的思维定势，运用改革的思路，走出一条从完全依赖国家财政拨款，进展到多方筹集建设资金，拓宽融资渠道，再逐步到实行市场化运作的新路子，是势在必行也是值得我们认真探讨和研究的新课题。

第一、发挥规划的调控功能，实现城市土地及空间资源的潜在价值。

土地是宝贵的自然资源，是人类赖以生存的物质基础，是人类一切活动的载体。城市规划是政府调控土地及空间资源的重要手段。保护和调控好城市土地资源，促进城市土地及空

间资源配置和高效利用是城市规划的主要职责，城市政府必须充分利用市场机制，发挥城市规划对城市土地及空间资源的调控功能，实现城市土地及空间资源应有的价值，使其成为城市基础设施和公益设施建设资金的源泉，那么，城市政府如何把城市土地及空间资源转变为建设资金的源泉呢？实现的途径主要有三条。

首先，通过土地出让，政府以大配套费的形式收取土地级差收益，市场经济条件下，土地使用权的取得主要通过有偿出让、转让。土地出让、转让的关键是土地价值问题，土地价值取决于土地的级差，而土地级差收益的形式是政府长期基础设施和社会公益事业投入的结果。因此，政府在土地出让时应当而且必须取得这部分收益，用于城市基础设施和社会公益的再投入。

其次，发挥规划的调控功能，实现城市空间的潜在价值。

城市空间也是一种有效的资源，为了改善城市环境，实现城市建设的可持续发展，城市规划在城市空间利用上也进行了科学的规划，在城市建设中，即使是在城市的同一个地方，规划对建筑高度，建筑体量的要求也是有高有低、有大有小，也就是说城市建设中不同地块存在着占用空间程度不同，同时对城市基础设施的需求也不同，如果在这种情况下，对同一地段的几块开发要求不一样的地块还是实行同样标准的地价是不公平的。因此说明一个问题，城市空间也是值钱的。城市政府作为土地所有者——国家的代理人 and 公众利益的代表，应当取得城市空间的价值，来投入城市公益事业的

建设，一般可采用以下二种做法：

一是采用土地出让地价与建筑面积挂钩的办法，具体地说就是地价测算时采用楼面价，假定同意某块地建 3 万平方米，若地价为每平方米 1000 元，则总地价就是 30000 万元。

二是政府对开发商实行超基准面积建设收益累计分成的方法，把开发商增加开发强度而增加的收益的一定比例数归政府所有，同时为鼓励开发商改善城市环境，如把底层变大空间供群众使用或作停车场的，可以在上层面积上或层次上给予奖励。

再次，收取建筑使用功能变得更费。

城市土地及空间资源的价值一般可以通过土地有偿出让来实现，但是对于旧城区的一些土地，在国家推行土地有偿使用制度之前已经属于一些单位和个人，而且由于各种原因无法进行成片综合开发，因而政府就难以采用前述两种方法来实现土地及空间资源的价值，主要有两种情况：一是在原来行政划拨的土地上把非盈利性建筑（包括工厂厂房）进行拆建成盈利性建筑，但没有改变房地产权属的，如：把旧厂房拆除重建后作为办公用房后出租的。对这种情况则要通过规划管理的环节向该单位收取土地级差收益。二是单位和个人仅改变原有建筑物的使用功能，如破墙开店等情况，则通过规划管理的环节向当事人收取建筑物物质功能改变费。