

发

展

·
建
设

·
管
理

李
步
白

中国建筑工业出版社

内 容 提 要

本书是一本论述城乡发展、建设、管理的个人论文集。

作者长期从事政策、法规、理论研究，十多年来，围绕城乡发展、建设、管理三个方面的理论与实践问题，阐述了自己的研究心得、体会、看法和见解，其中诸多颇有见的独到之处。对于推动我国城乡经济理论研究的深入，对于我国经济建设的实践健康发展，都有积极的意义。

本书可供从事城乡建设、建筑经济与管理的各级工作人员，以及相关院校的师生阅读参考。

发展·建设·管理

李梦白 著

★

中国建筑工业出版社出版发行（北京西郊百万庄）

北京大兴包头营印刷厂印刷

★

开本：850×1168毫米^{1/32} 印张：10⁵/16 字数：270千字

1989年6月第一版 1989年6月第一次印刷

印数：1—2,000册 定价：4.00元

ISBN7—112—00795—X/F·45

（ 5872 ）

前 言

社会经济文化的发展，以生产力的发展为前提，并都需要一定的物质条件。一定的物质条件的形成，需要经过必要的建设。在建设过程中和若干物质条件建成之后，又都需要相应的管理。因之可以说，发展、建设、管理，实为推动社会前进的紧密联系、互相作用的三大要素。本书命题即源于此义。

作者作为新中国的一名政策、法规、理论研究工作，在党的十一届三中全会的路线指引和鼓舞下，十年来工作之余，围绕发展、建设、管理三个方面的理论与实践问题，撰写了一些论文、讲稿和教材。虽其中不乏为一孔之见，但亦不失为攻玉之石。爰据诸同事建议，检出部分文章，并按其主要内容分编发展、建设、管理三篇，汇成一书出版，冀可供有同好者参考，并切望得到海内外方家之批评指正。

作者

1988年10月

目 录

前 言.....	(1)
----------	-------

发 展 篇

城市社会、经济、科技、文化和环境协调发展问题 初探.....	(3)
正确认识我国城市发展的基本方针.....	(7)
谈谈小城镇的建设和发展.....	(16)
沿海地区需加快小城镇建设.....	(27)
开放城市一定要搞好发展和建设规划.....	(31)
充分发挥城市在组织经济活动中的中心作用.....	(34)
关于苏州市规划建设方针之我见.....	(50)
中国的城市化与城市现代化.....	(52)
改革、开放与城市发展.....	(66)
城乡划分标准问题浅议.....	(99)
实施沿海地区经济发展战略应注意的几个问题.....	(106)
中国城乡关系的发展方向——乡村城市化.....	(112)

建 设 篇

量力而行是基本建设的重要方针.....	(123)
基本建设的目的必须明确.....	(127)
基本建设要坚持调整力行改革.....	(131)
“铁公鸡——一毛不拔”好.....	(135)
加强集中统一搞好基建调整.....	(137)
关于基本建设的性质和范围的几点刍议.....	(140)
基本建设与社会扩大再生产.....	(146)

对“非生产性建设”的两点看法·····	(151)
建筑业应成为独立的产业部门·····	(156)
苏南小城镇调查随感·····	(161)
城市建设与城市发展·····	(166)
我国城市建设三十五年的主要经验·····	(197)

管 理 篇

提倡领导者到基层去解决问题·····	(209)
第三产业与城市公用事业·····	(213)
城市土地管理问题探讨·····	(219)
关于农民以土地入股问题之我见·····	(227)
关于城市建设经济政策问题的探讨·····	(230)
经济效益浅议·····	(249)
充分发挥城市的主导作用·····	(251)
建国以来的城市建设管理·····	(255)
旅游事业的资源、体制、环境问题·····	(274)
贯彻十三大精神 加强城市管理法制·····	(281)
用社会主义商品经济的原则指导城市的规划、建设 和管理·····	(303)
中国城乡建设政策概要·····	(310)

发 展 篇

城市社会、经济、科技、文化和环境 协调发展问题初探

人类出自本能的第一愿望是过上美好的生活。这不仅包括良好的生存条件，而且包括尽可能高的物质文化享受水平。于是，繁荣昌盛的经济、洁静优美的环境、安定文明的社会，便成为当代人们（不分国别和阶层，不分政治和宗教信仰）所共同向往、追求的理想目标。这个理想目标，可以包含更多的内容，即人们根据自己的愿望而不断增添的具体内容，但归根结底，它仍然是人们理想的生活目标。人们所从事的各项事业，总是围绕着这个理想的生活目标进行的。

人们的理想的生活目标的实现，有赖于社会、经济、科技、文化和环境的协调发展，概括地说，即整个社会的协调发展。这并不是轻而易举的事，而要受众多矛盾的制约。这些矛盾又集中反映在城市。因之，城市社会的协调发展是整个社会协调发展的关键。

社会的发展以经济的发展为前提和基础。因为历史已经证明，没有经济的发展便不可能有其他各项事业的发展；但是历史也已经证明，只有经济的发展与环境相协调，才能保证社会的良好发展。这个问题在经济、社会都进入现代化的今天，显得尤为突出。

人们为发展经济所从事的生产、建设活动，都是不同程度的对自然环境的改造和破坏。近二百年的历史表明，世界范围的工业化和城市化的不断发展，对土地和矿产资源、水源、能源等的需求量的日益增加，各类建筑物、构筑物的建造量的日益增加，已经对自然环境形成大面积的破坏。加之，在产业和人口都高度

聚集化的城市中，废水、废气、垃圾、噪声等对环境造成严重污染。尽管这些城市创造的国民生产总值很高，经济发展很快，但生态环境恶化，社会问题随之增加。当然也就谈不上什么协调发展。这里的居民也就不可能有真正安定美好的生活。这种严重问题的产生主要有两方面的原因：一是长期以来，特别是在本世纪中叶以前，相当长的历史年代中，人类的科学技术文化水平还没有达到（现在也没有完全达到）足以解决这个问题。二是人们的思想观念有很大局限性（这是最主要的原因）。在生产、建设活动中，往往只顾眼前和局部的利益，忽视环境和社会效益。这在一定程度上还影响了相关的科学技术的发展。

为解决城市社会、经济科技、文化、环境的协调发展问题，中国政府在1982年提出了在生产、建设中要实现经济效益、环境效益、社会效益三者统一的方针。实施过程中，已取得不少明显的效果。

首先看工业污染治理的实例：吴县钢铁厂过去每天空排煤气10.3万M³。1979年建成1台以高炉、焦炉剩余煤气为燃料的1,500千瓦发电机组，投资90万元。投产2年的收获：1.经济效益，发电1,990万度，价值165万元；节约标准煤8,361吨、焦炭3,229吨，生铁成本下降30元，共节支114万元，获利润107万元，一年即已收回投资。2.环境效益，过去空排的煤气全部回收利用，每天减少了10万吨煤气对大气的污染，厂内环境也大有改善。3.社会效益，该厂平均每天发电1.5万度，除自用外还供应附近村庄居民用电，方便了群众，减轻了社会负担。

再看城市综合治理的实例：唐山市1985年冬实现集中供热面积366万平方米，为4.5万户居民提供集中采暖条件。在四个多月的采暖中，节约标准煤3,700吨，减少烟尘排放量8.8万吨、二氧化硫2.8万吨。节约了煤炭（及运力），减轻了大气污染，又给居民减少了买煤、生火等麻烦，室温稳定舒适，达到了三个效益的统一。

上述两实例表明，我们在经济、环境、社会三个效益的统一方面已经取得一些成效。当然与理想的目标相距尚远。为了实现整个社会的协调发展，我们还有更多的工作要做。就中国的情况而言，至少以下几点是必须考虑的：

1. 在坚持改革、开放、搞活经济的前提下，加强和完善国家计划的综合平衡和宏观指导作用，使全国的产业、人口、城镇逐步做到合理分布，为经济与社会长期协调发展创造必要条件。

2. 研究建立适合我国国情的社会指标体系，各级经济、社会发展计划都要有明确具体的社会发展指标，以利实施和考核。

3. 加强环境的保护和综合整治：（1）资源的开发利用，要防止破坏生态平衡，或同时采取补救措施，以维护并保持生态的良性循环。（2）工业建设必须坚持“三同时”（生产设施与环境保护设施同时设计、同时施工、同时交付使用）的方针和环境评价制度。（3）对产生污染物的工厂进行工艺技术和设备更新，推行“三废资源化”，把污染物尽可能消灭于生产过程之中，化害为利。（4）把污染防治设施与城市基础设施的建设结合起来，使经济建设、城市建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展。

4. 有计划地研究和发展防治污染、保护环境的科学技术，包括以此为目的的生产和建设等方面的科学技术。因为没有相应的相当发达的科学技术，便难以使整个社会协调发展。

5. 充分发挥城市的综合协调和主导作用。城市是具有多种功能的有机综合体，它有条件，也有能力在社会、经济、科技、文化、环境发展中起到综合协调作用和主导作用，从而保证整个社会的协调发展。为此，必须相应地扩大城市政府在各项事业发展上的综合平衡调节指导的权力，加强其把城市规划、建设、管理好的职责。

6. 加强文化教育工作，提高全体公民的知识认识和文化素质，要采取多种多样的方式加强宣传教育；帮助全体公民树立城

市社会、经济、科技、文化、环境必须协调发展的观念；使大家都能认识到整个社会协调发展的益处和发展不协调的害处，认识到城市的作用，从而从观念到行动都努力去促进和维护这种协调发展。

综上所述，社会以及各项事业的发展都依赖于经济的发展。经济的发展会带来各种不同的效果。这就需要在发展经济过程中“兴利除弊”，时时注意环境和社会效益。城市是经济发展的“火车头”，也是矛盾的集中点。谋求经济、环境、社会的协调发展，需要以城市为重点，需要发达的科学技术，需要国家的统筹安排，而首要的关键又在于提高人们的文化素质，包括正确的认识和必要的科技知识。弄清楚这几个方面的关系，在解决这些矛盾中不断开拓前进，我们就能够取得城市社会、经济、科技、文化、环境协调发展的效果。总之，但需努力，前景良佳。

(1988年3月)

正确认识我国城市发展的基本方针

“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”，是我国城市发展的基本方针。这一基本方针，既表述了我国城市发展总的战略思想，又为现在的大、中、小城市规定了不同的发展原则。它是总结了建国以来我国城市建设经验，研究了世界经济发达国家城市发展情况以后，针对我国国情和社会主义现代化建设的需要而制定的。自从1980年10月，全国城市规划工作会议提出并经国务院批准实施以来，这一基本方针得到了各有关方面绝大多数同志的赞同和拥护，并正在努力贯彻执行这一基本方针，更好地发挥城市在现代化建设中的作用，我们有必要通过学习和讨论，弄清楚有关的一些思想认识问题。

一、坚持控制大城市规模

对于基本方针的不同认识，主要集中在控制大城市规模问题上。有一种看法认为，大城市的规模是由“城市化运动”所决定的，人口向大城市集中是不可违抗的普遍规律。另一种看法认为，大城市的规模是由经济发展所决定的，人为地控制城市规模，就会妨碍经济的发展。持这两种观点的同志都认为：应当听任大城市的规模自由膨胀，不可能、也不应当加以控制。我觉得这两种观点虽各有其道理，但都有相当大的片面性。

所谓“城市化运动”，指的是伴随着资本主义工业化而产生的一种历史过程。大约从二百年前开始，世界上一些新兴的资本主义国家，由于工业的发展，农民大批脱离农村走向工业聚集地的城市。城市人口迅猛增加，新的不同规模的城市大量涌现。这个历史过程，有它的必然性。但是，把人口向大城市集中看成普

遍规律，从而得出大城市规模不应控制的结论，则是错误的。

第一，我们考查一下资本主义国家城市化的历史就可以发现，人口向城市集中，特别是向大城市集中并不是普遍的规律，而仅仅是一种阶段性的现象。第二次世界大战之后，特别是五十年代以后，许多国家已经停止了。有的逐渐发生了相反的情况，即人口和工业都出现了向大城市以外地区（包括郊区和其它中小城市）疏散的现象。比如联邦德国，近十年来，就以平均每年10万人的速度向大城市以外地区疏散。日本也为大城市集中人口过多而深感头痛。这些国家之所以要控制大城市人口，是因为城市太大了，带来了一系列难以解决的弊端。如同恩格斯早已指出的：“人口向大城市集中这件事本身就已经引起了极端不利的后果。”（《马克思恩格斯全集》第2卷第380页）比如城市用地紧张，地价越来越贵，污水、废气、垃圾、噪声等对环境污染严重，人们的道德观念日趋薄弱，犯罪增加等，这都是些难于解决的问题。因此，西方有些学者也认为，由于大城市这种弊端，由于继续发展经济、文化的需要，“随着人类在交通工具及通讯技术的杰出成就，人类的居住地与经济活动会继续向横广方向扩大……，这无疑会促进（城市）人口的分散及松散化，引起城市形式及管理的重大改观。”（《大英百科全书》）许多发达的资本主义国家已经认识到大城市无限膨胀的危害，我们为什么还要步他们的后尘，去走他们已经走过的弯路呢？！

第二，我们是社会主义国家，我们的经济是建立在公有制基础上的计划经济，城市的发展也应当是有计划的。在资本主义私有制情况下，资本家投资建厂，政府是鼓励和支持的。至于工厂规模多大，厂址选择在什么地方，从什么地方雇用多少劳动力，只要不违背国家的法律和法令，政府是不能干预的。城市的膨胀或相对缩小与此有很大关系。我们则不同。我国建设工厂（尤其是大中型工厂）一般均由国家（中央和地方）投资，工厂的规模、厂址、职工人数和劳动力来源，一般是由国家确定的。因

此，在我们这样的社会主义国家，只要方针明确，措施得当，大城市规模是完全可以有计划地控制的。

第三，我国城市的发展要从我国的国情出发。我国十亿人口，八亿农民。如果让一亿农村人口进入大城市，全国就要增建200个50万人口以上的大城市或100个百万人口以上的特大城市。根据我国的国情，我们不能走无限制地让农业剩余劳动力进城、盲目发展大城市的道路；而只能多发展小城市，合理发展中等城市，随着经济水平的提高，逐步走上马克思和恩格斯提出的“乡村城市化”、“城市和乡村的融合”（《马克思恩格斯全集》第6卷上第480页，第20卷第321页）的道路，使大多数农民离土不离乡，身居农村而能享受到城市文明。

要发展经济，必须充分利用大城市的优越条件，这是对的。但是，一些同志却认为，只有在大城市建设新工厂或者扩建旧工厂，才能做到投资省、见效快，这就很片面了。建国以来发展工业的实践证明，经济效益如何，必须从全局、至少从一个经济区域的整体来衡量，而不能只从一个工厂或一个城市来衡量。单从一个工厂来考虑，建在大城市，可以利用大城市已有的基础设施和各方面的优越条件（特别是在我国不收地价和现行税利体制下），比之建在小城市或远离城市的地区，似乎是合算的。但是，从全局看，情况就不一定是这样。我国现有大城市的用地、水源、以及市政公用和生活服务设施，都已经相当紧张。有的城市已达饱和甚至超负荷状态。再建新厂，就需要增辟水源，增设电站，增加交通运输和生活服务设施，以及拆迁旧房等，国家将花费更多的资金。如把工厂建在小城市去，各项基础设施投资不一定比在大城市花得多，因为它很少拆迁改建任务。何况许多工厂都挤在大城市，势必远离原料、燃料产地和大部分消费地区，增加往返运输量，提高产品成本。不仅给城市增加很多困难，也给工业本身造成经济上的长期不合理。过去我们不注意这个问题，已经吃亏不少了，天津市的水源问题，就是明显的一例。

早在七十年代初，天津市就发现水源严重不足，因超量开采地下水而出现地面沉降现象。但是，以后仍继续往那里摆大型工业企业，结果，不得已到相当远的地方去取水。光靠河北省支援的水还不够，近两年还要由国家投资引黄济津。1981年引水4.5亿 M^3 ，各项设施和管理费用总计大约平均每 M^3 水要一元钱。1982年引水4.5亿到5亿 M^3 ，除一年已花的设施费用不算，还需要增加投资1.3亿元。为长远解决天津缺水的问题，引滦工程还要花6—7个亿。虽然，从长远或当前看，引黄济津，都是完全必要的。但是，如果七十年代初开始，不再把大型工业企业挤在天津，而把它们摆在河北省一个靠近水源的地方，用今天给天津开辟水源的费用来建设一个新的小城镇的基础设施，也许还花不了这么多钱。而且也不会使天津的用水问题出现今天这样的被动局面。所以，从国家整体经济效益来考虑，工厂不一定要摆到大城市才合算。

恩格斯在1847年就讲过：“乡村农业人口的分散和大城市工业人口的集中只是工农业发展水平还不够高的表现，它是进一步发展的阻碍，这种阻碍在目前已经深深感觉到了这个问题。据1982年人口普查，我国城镇人口占全国总人口20.6%，较经济发达国家城市人口所占总人口的比重要小得多（按1980年统计，英国为88.3%，西德为86.4%，美国为82.7%，法国为87.3%，日本为63.3%）；比世界城市人口占世界总人口的平均比重42.4%也要小得多。但到1982年底我国百万人口以上的特大城市有18个，却居世界首位。而且43个50万人口以上的大城市，集中了42%的城镇人口和65%以上的工业产值。人口和工业高度集中于大城市，不仅给城市管理带来很多困难，而且也说明我国的经济发展和城市发展水平都还处于落后状态。

我们并不反对，而且是积极主张继续发展大城市经济的。不久前，国务院提出，上海、天津等沿海城市，发展经济要实行“外引内联”的政策。这是完全正确的。但是，沿海城市在执行

“外引内联”政策中，要切实注意加强城市基础设施建设，不要再造成新的比例失调。同时，“外引”性的加工企业，应当尽可能摆到远郊小城镇去；可以同内地联合办的“内联”性企业，应当尽可能摆到内地去，使之接近原料产地。这样，有进有出，既可控制原有城市规模，又能带动内地工业发展，实为一举两得。我们主张，所有大城市，不仅应当继续大力发展经济，包括工业、贸易、财政、金融等，而且应当大力发展科学、教育、文化事业，交通、通讯、信息及为生产和生活服务的各类事业，以便充分发挥大城市在一定区域内的经济和文化中心作用。但同时我们仍然主张要严格控制大城市规模，即控制大城市的人口和用地规模。这是我国城市发展基本方针的一项重要内容。正如有计划是对无计划和无视计划而言一样，控制，是对无控制和失去控制而言。我们要控制的只是大城市的人口和用地规模，绝不是要控制其经济和文化的发展。况且，控制也不等于绝对限制，而是要按国家批准的具有法律性质的城市规划去进行控制，不是哪个人说了算，或任意规定个指标就算数。

大城市发展经济，特别是发展工业，应当把高、精、尖作为主攻方向，走内涵扩大再生产的道路，靠政策，靠科学技术，在提高质量上下功夫；而不是单纯在产值上同其它城市或地区去争短长。这样做，还能不能够翻两番呢？答案是肯定的。振兴经济，翻两番，主要领先科学技术进步，不是靠招兵买马，多铺摊子。现在，有的城市，如常州，有的企业，如首都钢铁公司，已经作出了榜样。首钢近几年来一直坚持走挖潜、革新、提高经济效益的路子，生产不断上升，上缴国家的利润逐年增加。党的十二大以后，他们又制定了总产值翻两番的长远规划，决心不向国家要投资，不扩大公司的规模，不多要能源，实现总产值翻两番，在给国家多缴利润的同时，把企业建成现代化、公园化的工厂。这些经验不是很值得借鉴吗？

二、合理发展中等城市，积极发展小城市

我国现有20万人口以上、50万人口以下的中等城市70个，分布比较均衡，一般地讲，中等城市具有大城市的某些优点，如在技术力量、生产协作条件、交通、通讯、市政公用及各项服务设施方面，都有相当的基础。利用这些城市的现有条件，有选择地把发展国民经济急需的一些工业项目放到这些城市去，有利于争取建设时间，提高投资效益，并可预防和避免大城市的一些弊病。怎样才算合理发展中等城市？我个人体会有这么三条：一条是经济建设与城市各项基础设施建设必须协调发展，不能再重复过去，只顾发展经济而在城市建设方面大量欠账的教训（这一条对一切城市都是适用的）。二是城市的人口和用地规模不能无限制地膨胀，除极少数确有必要者外，一般不要发展为新的大城市，尤其不要膨胀为特大城市。三是就全国来说，今后若干年内，可以有计划地逐步地把若干条件好的小城市发展为中等城市。象我们这样十亿人口的大国，从长远设想，中等城市再多一些，是没有什么坏处的。因为它可以较方便地分担大城市的任务，并带动周围地区经济、文化的发展。

我国现有小城镇（包括市、镇、县城）3,000多个，其中设市建制的有117个。“积极发展小城市”，应把这3,000多个城镇都考虑在内，而优先发展那些设市建制的小城市和条件好的县镇。这些小城镇，在全国星罗棋布，接近农村。以这些小城镇为依托，发展经济，普及文化教育事业，有利于生产力的合理布局，有利于就地吸收农业剩余劳动力，有利于支援农业，促进农村经济和文化的发展，有利控制大城市的规模。从长远看，对于逐步缩小工农差别和城乡差别，不断提高全民族的文化和生活水平，也有重要的意义。

积极发展小城市，包含四个内容：一是随着全国经济建设的发展，逐步把现有小城镇建设好，特别要加强小村镇基础设施的