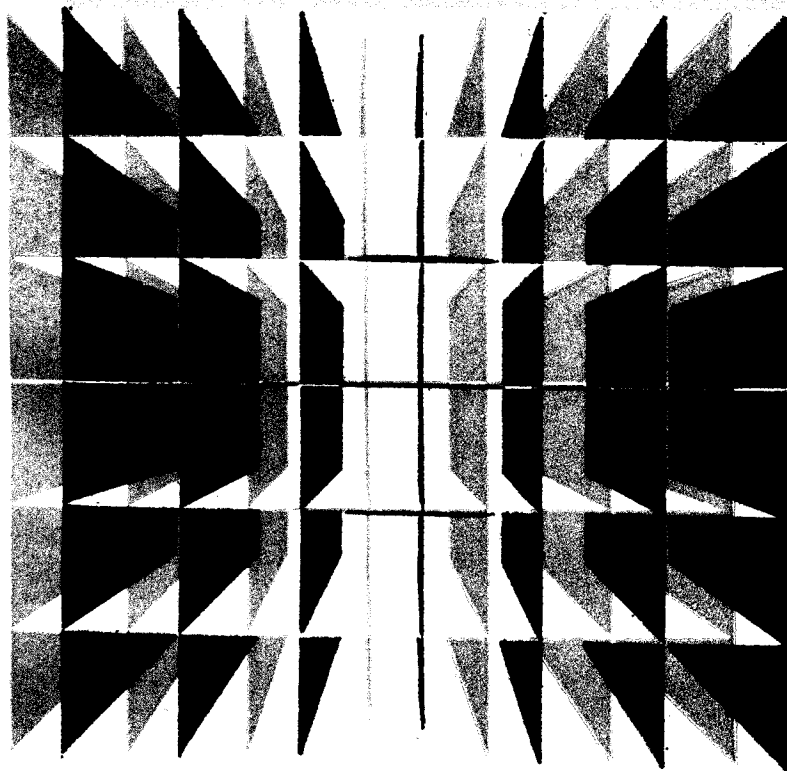


城市建设 综合开发指南

黄重光 主编

中国建筑工业出版社



本书分为两部分，第一部分（1~5章）着重介绍城市建设综合开发企业的经营与管理，内容包括：城市建设综合开发的历史和现状、方针政策、方法和程序；开发前期工作的城市规划管理、工程勘察与设计、征地拆迁及安置、城市基础设施建设，综合开发中的计划管理、工程项目管理、财务管理、预算管理、开发审计工作、材料设备供应与管理；住宅开发与管理，及城市建设综合开发的改革等。第二部分（第6章）是名词解释，按城市、城市规划、勘察测量、工程设计、城市开发、环境保护、建筑施工、基本建设分类，共收集词条380条。

本书可供城市建设、建筑业、房地产业管理和技术人员，以及城市建设大专院校的师生学习参考，也可用作培训职工的教材。

主 编 黄重光

编 委 黄重光 吴绪玉 刘宝山 陈 志
霍瑞之

责任编辑 胡永旭

城市建设综合开发指南

黄重光 主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）

新华书店经销

北京大兴包头营印刷厂印刷

*

开本：850×1168毫米 1/32 印张：7⁹/16 字数：196千字

1990年7月第一版

1990年7月第一次印刷

印数：6,600册

定价：5.60元

ISBN 7-112-01161-2/F·83

(6224)

序

综合开发是城市建设社会化、现代化的客观要求。在我国，城市建设综合开发是一项新兴事业，在党的十一届三中全会以后有了很大的发展。现在全国城市综合开发企业已发展到3000多家。实践证明，在城市建设中实行“统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设”的方针，有利于成街成片地改建城市旧区，开发新区，克服分散建设的弊端，实现总体规划，有利于调整城市建设的投资结构，集中有限的城市建设资金，合理安排房屋建设和城市基础设施建设，使建成的开发区形成配套完善、功能齐全的工作和生活环境；有利于按照社会化大生产的方式组织城市建设，提高建设的速度和投资效益；有利于推行建筑产品商品化，促进建筑业的发展。总之，综合开发有利于提高城市建设的经济效益、社会效益和环境效益，是今后城市建设的主要方式。

中共中央十三届五中全会关于进一步治理整顿和深化改革的决定中要求我们“始终把不断提高经济效益，放到经济工作的首要位置上来”，要企业“下决心改进企业的经营管理，挖掘内部潜力，提高科技水平，走投入少、产出多、质量高、效益好的经济发展路子。”为了加强企业的经营管理，满足广大开发企业职工学习业务的需要，北京市城市建设综合开发办公室组织一部分专家 and 实际工作者，编写了《城市建设综合开发指南》一书，内容有城市建设综合开发的历史和现状、方针政策、方法程序、前期工作、经营管理、住宅开发、城市开发建设改革等，并附有有关城市建设综合开发名词解释300余条。

该书内容较全、资料较新、并按照开发程序编排,条理清楚,适合于城市建设开发公司、建筑公司、房地产管理部门、城市建设大专院校的经济工作者、管理人员和教学人员使用。我们希望该书的出版有助于大家提高对城市建设综合开发这种新的建设方式的认识,有助于企业不断提高经营管理水平。

张 家 成

1990年3月

目 录

第一章 概论	1
第一节 城市建设综合开发的历史与现状	1
一、综合开发的概念与内容	1
二、综合开发的历史	2
三、综合开发的现状	3
第二节 城市建设综合开发的地位和作用	5
一、综合开发的地位	5
二、综合开发的作用	6
第三节 城市建设综合开发的方针政策	9
第四节 综合开发的程序与方法	12
一、综合开发的程序	12
二、综合开发的方法	12
第二章 开发前期工作	15
第一节 城市规划	15
一、城市规划的任务	15
二、城市规划的内容	17
三、城市规划管理	19
第二节 居住区规划	21
一、居住建筑规划	21
二、公共建筑规划	23
三、道路规划	25
四、绿化	26
五、居住区规划的技术经济指标	27
第三节 工程勘察与设计	28

一、勘察工作.....	28
二、设计工作.....	30
第四节 征用土地和拆迁安置.....	34
一、征用土地.....	34
二、拆迁安置.....	37
三、开发公司的征地拆迁工作.....	39
第五节 城市基础设施建设.....	42
一、城市基础设施的内容.....	42
二、城市基础设施的作用.....	44
三、城市基础设施的建设.....	46
第三章 开发企业管理.....	49
第一节 城市建设综合开发企业的经营目标与决策.....	49
一、综合开发的特点.....	49
二、综合开发的任务.....	50
三、综合开发的经营.....	51
第二节 开发计划管理.....	56
一、开发计划的任务.....	56
二、开发计划的内容.....	57
三、计划指标体系.....	61
四、开发计划的编制方法.....	63
五、开发计划的贯彻执行.....	65
第三节 开发区工程管理.....	66
一、开发区工程建设组织总设计.....	66
二、择优选定施工单位.....	67
三、工程建设中的配合协作.....	68
四、工程质量监督检查.....	69
五、工程竣工验收.....	70
第四节 开发财务管理.....	71
一、财务管理的任务.....	72
二、财务计划和财务决算.....	73
三、固定资产的管理.....	74

四、流动资金的管理.....	74
五、开发成本管理.....	76
六、商品房销售管理.....	79
七、开发利润管理.....	80
八、专用基金管理.....	81
第五节 开发预算管理.....	83
一、开发预算的作用.....	84
二、开发预算的内容.....	85
三、开发预算的管理.....	89
第六节 开发审计.....	90
一、开发审计的概念与任务.....	90
二、开发审计的内容.....	92
三、开发审计程序.....	93
四、开发审计方法.....	99
第七节 材料设备供应与管理.....	101
一、组织货源.....	102
二、保证供应.....	104
三、仓库管理.....	105
四、材料设备经营.....	106
第四章 住宅开发与建设	109
第一节 城镇住宅商品化.....	109
一、什么是住宅商品化.....	109
二、为什么要实行住宅商品化.....	110
三、如何实行住宅商品化.....	113
第二节 住宅综合开发价格.....	116
一、住宅价格的制约因素.....	116
二、住宅综合价格的构成.....	117
三、住宅综合价格的管理.....	125
第三节 住房制度改革.....	126
一、我国城镇住房建设发展状况.....	126
二、我国现行住房制度存在的问题.....	128

三、我国住房制度改革进展情况.....	131
四、我国住房制度改革的目标和内容.....	132
五、我国住房制度改革的方法和步骤.....	138
第四节 住宅区的管理.....	139
一、住宅区的特点.....	140
二、住宅区管理的原则.....	141
三、住宅区的 management 方式.....	142
四、提高住宅区服务质量.....	145
第五章 城市建设综合开发的改革	147
第一节 城市综合开发招标投标.....	147
一、工程招标.....	148
二、工程投标.....	150
三、评标定标.....	151
四、管理与监督.....	152
第二节 城市建设综合开发管理体制.....	152
一、改革城市建设的方式.....	153
二、调整城市投资结构.....	155
三、推行房屋商品化.....	155
四、加强城市综合开发的领导.....	156
第三节 城市建设综合开发公司.....	157
一、综合开发公司的性质.....	158
二、城市综合开发存在的问题.....	159
三、综合开发公司的整顿与改革.....	161
第四节 城市建设综合开发的规律.....	162
一、综合开发、配套建设.....	162
二、土地房屋开发商品化.....	164
三、按照建设程序办事.....	165
四、加强横向经济联系.....	166
第六章 城市建设综合开发名词解释.....	168
一、城市.....	168
二、城市规划.....	173

三、勘察测量.....	182
四、工程设计.....	186
五、城市开发.....	188
六、环境保护.....	196
七、建筑施工.....	200
八、基本建设.....	227

第一章 概 论

第一节 城市建设综合开发的历史与现状

综合开发是城市建设日益社会化、现代化提出的客观要求。1984年冬国务院《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》中提出，要“建立城市综合开发公司，对城市土地、房屋实行综合开发”，肯定了综合开发是今后城市建设的发展方向。城市建设是一项系统工程，必须进行综合开发，才能取得良好的经济效益、社会效益和环境效益。

一、综合开发的概念与内容

开发一词是翻译过来的，英语为Development，原意是指以荒地、矿山、水力等自然资源为劳动对象，通过人力加以改造，以达到为人类利用的目的的一种生产活动。这种活动的成果，既具有价值，也具有使用价值。将其引伸到城市建设上来，开发建设就是对新建设的地区（包括新开辟地区和旧城改建地区），用人力加以改造，创造建设条件，然后按规划设计的要求，有计划按比例地进行各项工程建设的一项综合性生产活动。城市建设综合开发（也称统一开发），是根据城市建设总体规划，对城市建设进行全面考虑，统筹安排建设项目，分期施工，协调发展，以取得良好的经济效益、社会效益和环境效益的一种科学的经营管理方法。

城市是人类社会发展到一定阶段的产物。城市建设的范围、规模、内容、质量、速度和标准，是随着社会经济不断发展而向前发展的，建设的方法，也随之不断变化。现代化城市的特点是

它的整体性和综合性。现代化城市建设是一项复杂而艰巨的社会系统工程，内容十分复杂。从横的方向看，要对新开发地区（包括旧城再开发）的工业、交通、住宅、科学文化、教育、卫生、商业、服务、市政工程、公用事业、园林绿化、行政机关以及其它建设工程，根据需要与可能，分别轻重缓急，统筹安排，配套建设，分期交付使用，尽早发挥工程效益，做到有利生产、方便生活、建设适合人们生产和生活的环境。从纵的方向看，要对建设的全过程，即规划设计、征地拆迁、土地平整、组织施工、验收交付使用，一直到房屋管理等，做到各个环节紧密衔接，互相配合，协调发展，以求缩短工期，取得良好的经济效益。这就要求在城市建设中必须统一规划，综合开发和配套建设，这是不以人们意志为转移的城市建设的客观规律。

二、综合开发的历史

早在19世纪60年代，城市房屋综合开发已经萌芽，如英国第二大城市伯明翰，为适应当时工业发展的需要，围绕市中心统一规划，开发建设了大片住宅区，它有效地克服分散建设带来的弊端。在本世纪40~50年代，开发事业得到蓬勃发展，方法日臻完善。第二次世界大战以后，许多城市遭到战火的严重破坏，需要在废墟上重建；随着战后经济的恢复和发展，许多国家都出现了房荒，急需新建大批住宅，以满足市民的需要。为了加快建设的步伐，一些资本主义国家如英国、法国、联邦德国、日本、新加坡等，通过行政干预和经济诱导的办法，引导建筑业进行综合开发；一些社会主义国家，如苏联、朝鲜等，通过计划经济的方法，组织建筑业进行综合开发，在较短的历史时期内，取得了较好的效果。

英国1946年国会通过了“新城法”，各地组织开发公司，进行城市的统一规划、设计、施工和管理，随后陆续开发建设了34座新的城市。日本政府1955年制定了“日本住宅公团法”，组织

开发机构，进行住宅的综合开发建设，速度很快，从1955~1976年建设新住宅约100万套，目前日本的住宅问题已基本得到解决。新加坡的城市开发建设是由政府的建房开发局负责统筹安排的，近年来进行大规模的住宅开发，每年建造房屋400万平方米，国民居住条件较好。朝鲜在抗美援朝以后，对被破坏的城市进行重建，由政府建设部门领导，实行统一规划、统一设计、统一投资、统一施工、统一分配和统一管理，建设速度很快，平壤、元山等许多被战争严重破坏的城市，面貌焕然一新。苏联从50年代开始，成片的小区综合建筑有计划地兴建房屋、工程设施，进行综合开发建设。在1958年政府的建设规范中，把面积在30公顷以内，人口6000~8000人，有完整的一套文化生活服务机构的小区，作为组织居住用地综合建筑的推荐形式确定下来。

三、综合开发的现状

我国的城市综合开发是在房屋统建的基础上发展起来的。新中国成立以后，许多大中城市和新建工矿区，根据统一计划进行住宅和行政用房的统一建设，如北京市，在50年代初就着手成街成片地建设新的住宅区，进行统一的规划设计。1955年北京市机关房管局作为民用建筑的总甲方，贯彻统一投资、统一计划、统一设计、统一施工、统一管理“五统一”的方针，对职工宿舍、外事用房、中小学等进行统一建设。从1949年~1966年共统建各类房屋533万平方米，平均每年建造31万平方米。1978年我国城市工作会议提出，在民用建筑中，逐步推行统一规划、统一投资、统一施工、统一分配和统一管理的“六统一”方针，给综合开发指明了方向。1983年7月中共中央、国务院对《北京城市建设总体规划方案》的批复提出：“要坚决地，有步骤地，实行由北京市统一规划、统一开发、统一建设的体制。”这个方针对全国的城市建设有普遍指导意义。1984年9月18日国务院颁布的《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》中提出：

“建立城市综合开发公司，对城市土地、房屋实行综合开发。综合开发公司要按照城市总体规划制定开发区的建设规划，通过招标组织市政、公用、动力、通讯等基础设施和房屋建设。所需周转资金，由建设银行贷款。”这个规定推动了综合开发公司的大发展。

城市建设综合开发在我国是一项新兴事业，是在1978年党的十一届三中全会以后兴盛起来的。根据中央经济体制改革的精神，1981年1月，由原国家建工总局和中国人民建设银行组建了中国房屋建设开发公司，到现在二十多个省市自治区相继建立城市建设开发公司，与该公司结成松散联合体的有145个公司，到1987年累计竣工面积达2900万平方米，其中住宅2500万平方米，合41万多套，完成工作量81亿元。1980年8月，北京市在原建委统建办公室的基础上，成立了北京市城市建设开发总公司，进行住宅小区的统一开发。由1977年到1978年，先后开发土地1388公顷，规划建筑面积1394万平方米，累计竣工交用各类房屋801万平方米，其中住宅658万平方米，折合住宅11.9万多套，可供42万人居住。广东省深圳经济特区，三中全会以后进行了大规模的以基础工程为主的城市开发建设，进展很快。新开发的上埗、罗湖24平方公里城区，已初具现代化城市的雏形。1980~1984年五年间共完成基建投资34.49亿元，新增固定资产50.08亿元，房屋建筑竣工面积726.11万平方米，每年平均竣工145万平方米。1987年全国综合开发公司已发展到2200个，队伍4万多人。1987年商品房建设预计完成投资135亿元，施工面积7500万平方米，竣工面积3900万平方米，销售面积3200万平方米。

我国是社会主义国家，城市建设能够做到有计划按比例发展，对实行综合开发极为有利。1987年底全国城镇已发展到11000多个，其中设市城市381个，县城2000多个，全国城乡的市区及郊区非农业人口已有1.4亿。十一届三中全会以来我国已开发建设了深圳、珠海等四个经济特区，1984年又决定开放沿海14个城市。

1988年4月国务院作出决定,进一步扩大我国沿海经济区的范围,又新增140个市县。这样我国由经济特区、沿海开放城市和经济开发区构成的沿海开放前沿地带显著扩大,市县增加到288个,面积增加到约32万平方公里,人口增加到1.6亿,从南到北4000公里。这些城市和地区都要求我们去进行综合开发。

第二节 城市建设综合开发的地位和作用

一、综合开发的地位

1983年7月中共中央、国务院在《北京城市建设总体规划方案》批复中提出的统一规划、统一开发、统一建设的“三统一”方针,充分肯定了综合开发在城市建设中的重要性及其地位和作用。1986年全国城市工作会议,进一步明确今后城市建设要“实行统一规划,合理布局,综合开发,配套建设”的原则,为今后城市建设指明了发展方向。统一规划是城市建设的总依据,统一开发即综合开发是实现城市总体规划的重要手段,统一建设是在统一规划的指导下,统一开发的基础上,有计划按比例地进行各个工程项目的配套建设。规划部门是统一规划的制订者,它编制城市建设总体规划,分区规划及详细规划,作为城市建设的总依据,经过立法机关或政府批准后,即具有法律效力,不得随意变动;开发公司是城市统一开发的组织者,它根据城市总体规划统筹安排开发地区的土地开发及工程建设,组织开发建设全程,协调各方关系,重点做好建设前期的开发工作,为施工单位进入现场准备好各种条件。施工企业(包括建筑、市政、公用、电力、电讯等部门的施工单位)是城市各工程项目的建设者,它根据统一开发的要求,按计划分期分批进入施工现场,组织施工,按质按量按期完成任务。市人民政府则是统一规划、统一开发、统一建设的领导者和总指挥,负责把这三个方面的工作协调一致起

来，确保城市建设计划的全部实现。

二、综合开发的作用

从建国三十多年来我国城市建设的历史经验教训，特别是近几年城市综合开发的实践来看，综合开发比分散建设具有不可比拟的优越性，更能适合现代化建设的要求，越来越显示其重要的作用。

（一）有利于实现城市总体规划，较快改变城市的面貌

分散建设，东盖一栋楼，西建一座房，缺乏统一的规划，很容易把城市的整体布局打乱，不但城市规模无法控制，而且各单位分散建设，自成体系，影响城市的整体景观。特别是旧城改造，见缝插针，新旧并存，高矮不一，风格各异，很难改变城市杂乱无章的面貌。过去我国不少城市已出现了这种情况。综合开发，按规划成街成片地改造旧城，建设新小区，则可以避免分散建设的种种弊端。

近年来北京根据中央书记处有关首都建设的四项指示精神，进行城市的统一开发，成街成片地改造旧城，建设新的住宅区，使古老的北京城，增添了新的光彩。前三门大街50万平方米的住宅长街，一字排开，气势雄伟，改变了城南的面貌。东三环两侧的劲松（79万平方米）、团结湖（56万平方米）两大片住宅区已建成住人，并进行了绿化，交通方便，环境优美。复外大街（32万平方米）南北两侧共建高层楼房20多栋，还修了林荫大道，形成了一条1.6公里的新长街。西北郊的双榆树小区（48万平方米），东北郊的左家庄小区（46万平方米），设计新颖，配套齐全，居民生活方便。沿北三环路的香河园（94万平方米）、五居路120万平方米）、塔院（23万平方米）三片住宅，大部分已经建成住人。1985年还开发了方庄小区，规模建筑面积266万平方米，其中住宅181万平方米，可住7.6万人，1987年底已开复工104万平方米，竣工30万平方米。最近还准备开发更大的望京住宅区，占

地490公顷，规划建房500万平方米，其中住宅307万平方米，可住18万人。这些住宅区建成以后，城近郊区的面貌将发生更大的变化，天津、上海等城市近年来也进行了大规模的住宅综合开发，城市面貌有了进一步的改观。

（二）有利于城市各项建设事业的协调发展，促进生产，方便生活

分散建设，各自投资，各家只顾建自己的工厂、办公楼和住宅。市政公用工程、附属工程以及配套工程，无人负责建设，结果不少房屋盖起来以后，水不通，灯不亮，热不来，气不来，路不通，长期不能使用，形成了“鬼楼”。出现这种情况的不是个别城市。实行综合开发，则可以有计划地把基础设施、配套工程和主体工程同步建设起来，工程竣工以后配套交用，及早发挥工程效益。

北京市近年实行综合开发效果比较好。北京市城市建设开发公司1977~1987年开发建设33片大住宅区，建成各类房屋806万平方米，其中住宅658万平方米。同时还建成文教卫生、商业服务以及附属配套工程1279项、98.7万平方米。每年开发公司还为大市政、公共设施提供一笔建设费用，对基础设施建设起到了促进作用。统一开发的住宅区基本上能做到水通、电通、气通、热通、路通；中小学、粮副食、商业服务、医院门诊、邮电局、书店、管理用房配套齐全，居住生活方便。我国进行综合开发较有成效的一些城市，如常州、无锡、苏州、沙市等建成的一些住宅小区，还先后获得国家经委颁发的银质奖章，充分显示了综合开发的优越性。

（三）有利于缩短建设周期，提高经济效益和社会效益

1. 缩短建设周期。实行综合开发，可以统筹施工，组织大的平行流水、立体交叉作业，加快建设速度。如近几年北京市建安工程竣工率平均为36%，平均工期为2.8年（32个月），开发公司统一开发建设的左家庄小区宿舍工程平均工期为1.6年（即20个月），

工期缩短约三分之一。无锡清扬小区20万平方米的工程，仅用10个月的时间就建成进住了。

2.降低工程造价。集中建设实行统一的征地拆迁，规划设计，施工管理，推行小区经济大包干，或成片的招标投标，有利于控制工程造价，降低建设成本。根据一些住宅工程的分析对比，按定额统建工程比分散工程，每平方米要少花13~16元，降低造价9~11%。

3.有利于施工单位提高劳动生产率。由于建筑公司大面积地承包统建工程，施工区域相对稳定，建筑工人及机械流动性相对减少，暂设工程建得少，有利于施工单位提高建安劳动生产率和降低工程成本。如左家庄住宅区，大部分工程(30万平方米)是由一家公司承担施工的，该单位几年来八项技术经济指标完成都较好，全员劳动生产率超过1万元，降低成本7%以上。

4.节约人力。由开发公司统一开发建设，代替了大大小小的上百个甲方。在通常情况下，分散建设要自己跑征地拆迁，跑规划设计，跑委托施工，跑材料设备以及工程验收等。每万平方米至少要配备10名干部。现在一个开发公司50人左右，每年开发250万平方米，竣工20万平方米左右，每万平方米只需1~2人，节约人力70%。

(四)有利于保护市容环境

分散建设，见缝插针，施工场地星罗棋布，遍及全城，容易造成城市脏乱。统一开发，面大点小，易于管理，建一片，成一片，有利于环境保护，保持市容整洁。

(五)有利于组织社会化大生产

按照城市规划的要求，在市政府领导下，由开发公司组织成街成片的综合开发，把城市建设有关的规划设计、征地拆迁、市政公用、建筑施工、园林绿化、环卫环保等部门组织起来，统筹安排、紧密配合，进行社会化大生产，有计划按比例地建设城市，克服见缝插针，分散建设各种弊端，以取得良好的综合效