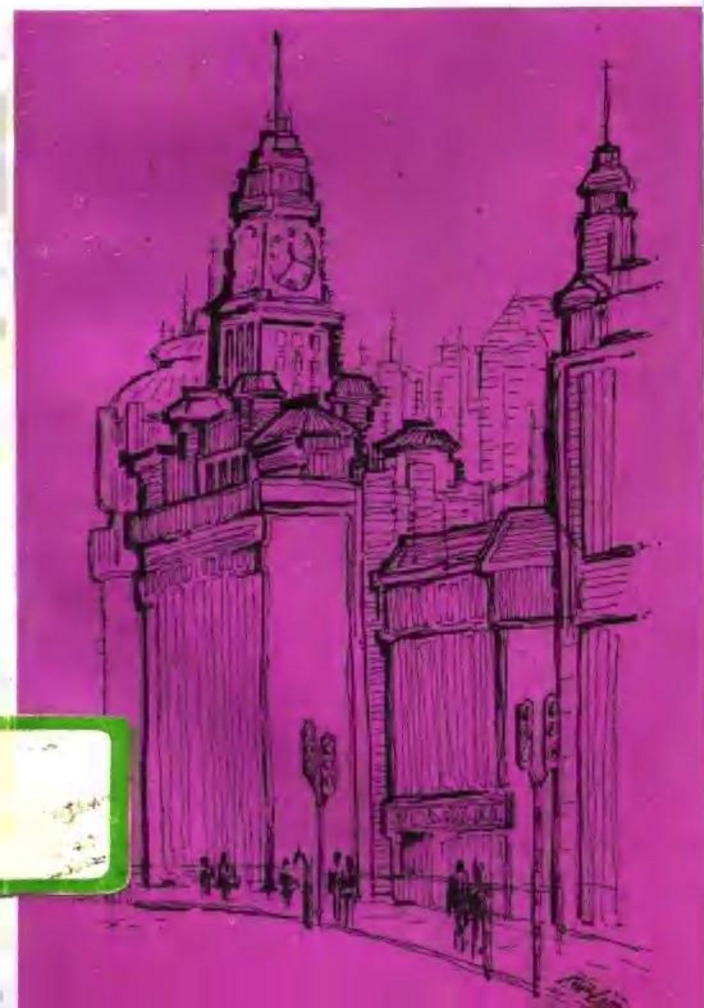


金马城市研究文库

现代城市管理

王毅捷 主编



XIANDAI CHENGSHI GUANLI

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书概述了现代化城市管理中有关社会、经济的诸多热点问题,如旧城区的改造、新城区的发展、新闻媒体的开发与利用、企业的现代化管理与股份制,中国贸易如何直接打入欧美市场、城市社会的就业与分配、医疗保健与环境保护等等。本书撰稿人系城市研究学者、市府行政主管、新闻记者和企业家,他们有理论、有实践,各抒己见,文字上深入浅出,因而本书不失为一本实用性强、运用范围广的工作参考书。

责任编辑 戴晓荣

封面设计

(沪)新登字 205 号

现代城市管理

出版:上海交通大学出版社

(上海市华山路 1954 号 邮政编码:200030)

发行:新华书店上海发行所

印刷:上海市海峰印刷厂

开本:850×1168(毫米) 1/32

印张:9.75 字数:247000

版次:1994 年 9 月 第 1 版

印次:1994 年 9 月 第 1 次

印数:1-8000

排版:上海虹桥快速印刷有限公司

ISBN 7-313-01386-8/C·01

定 价:13.50 元

前 言

学者们走出书斋,面向社会探索;企业家们忙中偷闲,深夜陷入沉思;新闻记者们一直东奔西波,为他人撰写文稿,现在该写写自己的足迹;市政府行政主管们在制定政策的背后,有各种忧虑与思索。于是,才有了这本书,——《现代城市管理》。

我们不求这本书面面俱到,只愿它切中现在城市管理中的热点问题。市长们没功夫读一页闲书,而这是一本实用性强、运用范围广的工作参考书,值得他们备在案头。你可以选读其中的任何一篇,如果那个问题迫在眉睫;你若全书浏览一遍,说明你在综合思考城市的管理工作。采纳书中的一个观点或一种做法而造福一方百姓,都会令我们感到欣慰;但我们希望你有更多的创造性思维,只把这本书作为一个新的起点,因为我们是真心诚意为你服务,只想永远当好你的参谋。

一只是看不见的手——市场经济,另一只是看得见的手——宏观管理,让我们一起用双手,托起这个改革的时代!

上海交通大学管理学院
城市管理研究所所长 王毅捷

目 录

上篇 社会篇

1. 没有规划,就没有城市管理
——上海市城市规划管理局局长 夏丽卿(4)
2. 德国城市管理中的公众参与
——上海交通大学城市管理研究所城市规划
研究室主任 赵 旭(16)
3. 新闻传媒资源的开发利用
——上海东方广播电台副台长 尹明华(23)
4. 新闻透视,透视新闻
——上海电视台新闻编辑部主任 孙泽敏(37)
5. 城市社会注目的焦点——晚报
——上海《新民晚报》社编委兼政法教卫部
主任 顾 龙(58)
6. 城市环境保护
——上海市人民政府经济委员会副总工程师 赵国通(73)
7. 美国医疗保健制度的困境
——上海交通大学经济管理与决策科学系
常务副主任 俞自由(83)
8. 什么是城市管理的现代化
——上海交通大学社会科学及工程系副教授 胡果文(96)
9. 城市新区的规划、建设与管理
——上海浦东新区城市建设局局长 李佳能(114)
10. 城市新区的社区发展

——上海交通大学城市管理研究所城市经济

研究室主任 谢 巍(133)

11. 上海正在曼哈顿化

——上海交通大学城市管理研究所所长 王毅捷(143)

下篇 经济篇

1. 中国贸易如何直接进入欧美市场

——中国贸易研究有限公司董事长(美国) 杜念申(157)

2. 现代市场经济中股份经济的自我完善

——上海交通大学社会科学及工程系副教授 忻建明(172)

3. “春秋”的管理,管理的春秋

——上海春秋国际旅行社总经理 王正华(189)

4. 大型百货公司的现代化管理

——上海第一百货商店总经理 吴正林(206)

5. 城市社会的就业与分配

——上海浦东新区城市建设投资发展公司

副总经理 王嘉峰(225)

6. 兼并与收购——现代企业发展的新课题

——上海交通大学管理学院金融研究所副所长 ... 杨朝军(239)

7. “入关”后的中国城市经济

——上海交通大学生产力科学研究所副所长 吴少华(252)

8. 科技城市化,城市科技化

——上海交通大学社会科学及工程系讲师 李啸虎(267)

9. 城市经济的预测与决策

——上海交通大学城市管理研究所企业管理

研究室主任 顾 颖(283)

10. 打破经济“怪圈”的神话

——上海交通大学城市管理研究所所长 王毅捷(294)

上 篇

社 会 篇



夏丽卿，生于 1939 年 9 月，江苏苏州人，现任上海市规划管理局局长，并兼任上海市科技协会副主席，中国城市规划学会常务理事，职称为高级工程师。毕业于上海同济大学，曾担任上海市城市规划设计院院长，从事城市规划研究工作长达 30 余年，具有丰富的理论水平与实际经验。

没有规划,就没有城市管理

近几年来我国经济发展很快,随之城市的发展也是有史以来未遇到过的好时机,同时也出现了从没有经历过的新情况和新问题。房地产业迅猛兴起、旧区土地重划和新区建设的急剧推进、城市建筑紊乱随意插建、大都市边缘地区的恶性膨胀,以及城市基础设施、环境、住房、教育等问题均以新的更为严重的形式出现,实际上这也是世界大都市发展中的通病。对于这种发展,加强城市规划管理调控作用已迫在眉睫。如何引起各级领导重视,做到谨慎、科学决策,来实施这项复杂工作是值得我们探讨的。

一、规划必须先行

当今世界正在迅速地变为城市的世界,根据联合国发展规划1990年资料,在1985年至2000年的15年间,仅亚洲就将增加近5亿城市人口,即增加70%。在我国仅去年城市人口增加了1200多万,建制城镇增加了53个,城市化进程明显加快,中心城市的作用也在加强,这给城市规划者和建设者提出了前所未有的挑战,这种挑战一方面是城市规模及其复杂性,另一方面是高的发展速度及与此相关的在满足人的基本需要上的资源不足,但最大的挑战是如何将城市规划的经济、社会与具体尺度衔接好。

众所周知,规划是龙头。城市规划是城市建设的蓝图和依据。自古以来每个朝代都有与社会制度、生产力发展状况以及精神文化状况相适应的城市规划蓝图,现代城市更是一个巨大的复杂的综合性系统工程,更需要有与之相适应的城市规划,使相互联系、相互制约、相互影响的各城市要素协调、平衡。因此规划是必不可少的,必须要有一个具有适度预见性的规划作为决策指南。在城市

建设中,有无统一的科学的规划会产生成功与失败的差别。

建国 40 多年来,在城市建设方面有无规划、规划的科学性、合理性都对城市发展具有重大影响,亦有过许多经验教训。如某煤矿在 70 年代末 80 年代初建设,当时既没有规划又没有搞地质勘察,一下子在缺水地带盖起 10 万平方米房子,终因无水无法使用。又如某重点建设地区,水源、交通条件都很好,但地形条件不利,处在山坳之间,工业废气不易扩散,随着工业区的扩大、生产的发展,工业污染日益严重,成为我国城市污染极严重的地区之一。同样,把一个有大量污水排放的工业区建设在二条潮汐河流的上游地带,因受一天二潮的影响,使污水徘徊于两河之间排不出去,成为严重污染地区,每年都要向农民赔偿大量金钱。

在经济快速发展时期,在没有克服市场经济固有的局限性、盲目性及初期无序运行时,给规划带来了巨大的冲击,历史的教训往往会重复出现,若干年后一些被视为快速建设的成果,可能反过来却成了制约经济、社会发展的因素。当然这不是绝对的,有些也是在所难免,我们应该事先考虑到尽量做得好些。我们需要一个共识,那就是经济要持续发展,城市同样需要持续发展,这里所说的是城市发展而不是城市蔓延。规划必须先行。一个有预见的、科学的、合理的规划是成功的条件之一。

二、认真编制各类规划

规划和建设的过程是一个永无止境的动态过程。在这一过程中,未知的变量超过已知的变量,规划的作用就在于通过科学研究来减少不定因素,并不断地监控,使城市持续、健康地发展。

1. 编制好城市总体规划,发挥城市规划的宏观调控作用

为认真贯彻党的十四届三中全会精神,适应建立社会主义市场经济的要求,要发挥城市规划作为政府职能对经济社会发展的宏观调控作用,并及时搞好跨世纪城市总体规划。

80 年代初期,全国各级城市普遍开展了城市总体规划的编制

工作,及时地指导了城市的各项建设,特别是城市基础设施的建设,增强了城市功能,对促进城市经济、社会协调发展起了重要作用。进入90年代以来,深化改革、扩大开放,一些难以预见的情况频频出现,需要我们以新的观念和思路重新审视,探索新的对策。编制跨世纪城市总体规划时要体现下列特点:

(1)科学、合理地研究跨世纪的城市发展目标。寻求经济社会与城市规划的最佳结合点。在充分考虑国际和国内区域经济发展趋势前提下,按社会主义市场经济的要求,通过研究和预测确定规模、合理布局,构想高起点、有新意的跨世纪蓝图。

(2)以功能调整为主。重点研究现代化国际城市的主要功能,即管理功能、服务功能、集散功能等,以及与之相应的土地使用规划。

(3)特别需重视交通规划。土地利用和城市交通之间存在着相互依存和制约的关系,用地形态决定了交通网的布局、结构和层次,用地规模和性质决定了交通需求的数量和模式。反过来合理的交通又是促进城市用地开发和各种活动协调发展的中心环节。我们需要改变观念,城市交通不仅是配套工程,而是先导工程。构建高效、便捷的现代化综合交通网络是城市可持续发展的保障之一。

(4)着重优化城市基础设施。现代化的城市应有完善、高效能的基础设施。它应包括两个方面,一是社会性基础设施,如教育和卫生设施、文化娱乐设施等。另一种是物质基础设施,如供水、能源、交通以及现代化社区建设等。总之,要围绕提高人民生活质量、推动市民生活社会化、创建高雅优美的市容市貌开展工作。

(5)保护城市生态环境。现代化的城市应具有高质量的健全的生态环境。我们应该注意到城市化的推进,人口的高度集聚,往往随之而来的便是城市生活的快速、紧张;空气污染、氧气不足;水源竭据、水质下降;城市废弃物大量增加、噪声加剧、城市环境不断恶化。需努力改善城市环境,防止污染和其他公害。有关专家一致公认,优良的城市绿化系统是防治污染的有效手段,在城市中规划一

个合适的绿化系统,对于调控整个城市生态,使其达到最佳运行状态,维护一个良好的城市环境起到极重要的作用。同时,还要注意保护历史文化环境和旅游资源,这是现代文明发展的重要标志。城市发展决不可以牺牲环境为代价,城市历史文化遗产对建设社会主义精神文明有特殊重要的意义,又是对城市长远发展具有远大潜在价值的宝贵资源。

(6)定性定量相结合。力求做到总量有控制、发展有余地、指标有弹性、规划能应变。

2. 及时编制地区详细规划,做好重点地段的城市设计

详细规划应当在城市总体规划或分区规划基础上进行,而不是想开发那里就做一个详细规划作为开发的依据。总体规划批准后,应着手进行控制性详细规划,以控制建设用地性质、使用强度、空间环境和主要基础设施配置。它作为城市规划管理的依据并指导修建性详细规划的编制。对控制性详细规划需进一步探索,使其成为可操作性的法律文件。在近期建设区域应编好修建性详细规划,重点地区宜做城市设计。它应包括建设条件分析和综合技术经济论证、建筑、道路和绿化等空间布局和景观设计、交通组织、地下空间开发利用、建筑群体之间的相互关系、工程管线的综合、环境分析以及投资效益分析等。

先规划后开发无疑可将事情做得好些,它可以从较大范围来取得平衡,避免单块基地简单地选用一些技术指标,而且往往为多得经济效益采用最高值,最后新建筑先后落成,却留下许多遗憾之处。话也得说回来,规划也有失败的例子。如果不考虑社会、经济、自然生态相互依存、相互制约的系统关系,不把人作为城市的主体,而仅孤立的进行建筑形态和平面布局规划,便也难以成功。许多国际著名建筑师和规划师常把巴西首都巴西利亚的建设作为教训之例。这是一座全新的按规划建成的城市,美国名建筑师波特曼在参加该市落成典礼后曾写道:“激动一阵以后,转而又十分失望,这是一个毫无人情味的地方,除了庞大的排成军队行列式的建筑

外,什么也没有了,从单个建筑看也确实很吸引人,但合在一起就成了呆板排列的,只有两度空间式样的物体,表现为不理解人的尺度和人在环境中的要求。”对我们来讲很有必要引以为戒,尤其是把高楼大厦片面理解为就是城市现代化的时候,那种重建筑不重人,讲指标不讲实际的规划更应引起注意。

3. 做好新区开发的战略规划及实施计划

世界大多城市,尤其是第三世界都面临两种现实:一是周围世界和社会瞬息万变,二是有限的资源要求慎重的抉择,资源不仅是指资金,还包括科学技术和人才。

社会要发展、经济要发展、城市也要发展。面对复杂的、变化的环境,我们越来越需要战略规划,我们必须做好实施计划。战略规划就是控制变化和创造未来最佳可能的战略系统方法,其关键在于它的行动导向,其重点着眼于分配短缺的资源用于关键性问题。实施计划是土地、基础设施和投资计划的结合,制定出最有效益、最易接受、最能成功的计划方案,是我们目标的保证。

可以这样说,问题是客观存在的,我们不可能满足所有的需要。但从积极的方面看,新的机会正在出现,如果我们抓住这些机会,慎重地利用资源,那么,我们就能满足更多的需求,就能取得更大的发展。

遗憾的是,这个课题并没有引起足够的重视,从全国各类开发区的骤然兴起,众多的金融贸易中心、娱乐商城、出口加工区、高科技园区等,规模竞相扩大就很能说明问题。现在有必要回过头来总结一下,认真地探索发展战略,认真地制定行动计划,这是走向成功的必要过程。

三、加强规划立法,以法行政

社会主义市场在一定程度上说就是法制经济。要克服市场经济的盲目性、自发性和随意性,必须依据完善的法规和严格的管理。

在计划经济条件下,城市规划只是国家计划的“继续”,在社会主义市场经济中,城市规划则是政府进行宏观调控的重要手段之一,特别在房地产市场逐步成为城市市场体系中主要支柱产业之一时,宏观调控职能更为重要。发达国家的大城市和房地产业最活跃的香港、新加坡等地的经验告诉我们,政府通过规划并根据市场动态,有计划地推出批租土地的范围和数量,以影响土地房产市场的价格,引导资金流向,对经济发展同时起调控作用。

1. 有必要加强规划管理机构的建设

从我国目前情况看,正处在由计划经济向社会主义市场经济转轨时期,土地有偿使用和房地产业迅猛发展,作为政府调控管理职能极需加强。应该注意到规划管理是政策性、综合性很强的工作,它同其他行政管理部门不同之处是它既有行政性,又有技术性,寓技术于行政管理之中。根据国内外经验和建设部的规定,规划管理人员按城市人口万分之一配置,而且要有足够数量的专业技术人才,但实际情况并非如此,普遍差距很大,所以很需要加强规划管理机构的建设,进一步明确规划管理机构的职责,这个机构必须能无限的获悉有关城市发展和建设中的所有信息,有能力协调城市发展和建设中的种种矛盾,它必须是一个法定的实体,对政府负责并独立依法行政。对规划管理机构的人员配置也应十分重视,它直接关系到该机构的工作效率和协调能力,关系到该机构对变化、复杂问题的正确反映。

2. 完善法规体系,以统一的法规实施管理

法规是政府治理城市、有效实施宏观调控的手段,它是以社会公平、维护公众利益、有利正当的开发、规范建设行为为目的,体现社会、经济和环境三个效益的统一。在一个城市中,规划管理不能政出多门,不应该从局部利益出发视法规而不顾,必须按统一的规划管理法规实施管理。在计划经济条件下,城市规划管理法规很不完善,只有征地、拆迁、建筑及管线管理方面原则性的规定,近年来又先后又增加了规划审批、土地批租、测绘管理、城市建设档案管

理以及地名管理等方面的法规,但是随着社会主义市场经济的建立,土地房产进入市场,经济关系日趋复杂,加强法制建设实为势在必行,使逐步形成既适合我国实际,又能与国际接轨的城市规划管理法规体系。这也是搞好分级管理的基础。

3. 严格以法行政至关重要

从全国各地得到的信息来看,现有法规虽然并不太多,而违法行为却时常发生。如不按规划、也不按审批程序随意改变土地使用性质;为城市安全、防灾和必要生态环境所设置的结构性绿地大多被蚕食;重要市政设施和社会基础设施用地被占用;为了近期经济利益占用道路、绿化、高压走廊建造经营房屋;仅从经济效益出发超强度的开发等,由此会带来什么问题想得太少了,也许现在的感觉并不差,然而若干年后,城市的“蔓延”成了现实,种种城市病就会使我们头痛,它们将成为社会、经济、城市进一步发展的制约因素。

树立和加强全社会的法制观念,有一个艰难的过程,但我们还必须强调规划管理的严格执法,它应有权威性和严肃性。城市规划是重要的政府职能,在市场经济条件下,我们更应当运用城市规划的调控手段和法律武器,调整、制约、处理好各方面的利益关系,引导城市各项建设健康发展。

四、值得思考的问题

1. 关于开发与布局

每个城市都有自己的发展蓝图,而布局规划又是其主要内容之一,特别是大城市,合理的布局尤为重要,它涉及到产业结构调整、人口增长、市域扩大、土地利用和开发,交通和市政建设等多方面的因素。合理的布局为社会经济发展提供良好的空间,为市民的生活提供优雅怡人的环境,这项工作无疑是城市规划管理部门的职责。在实际操作中却面临新的问题。占有大量土地的人通常对城市规划不了解,或者对之毫不尊重,他们往往照自己的意图改变

其使用方式。在强有力的土地市场起支配作用时,合理布局时常受到冲击。如一则来自某地的信息写道:“许多房地产开发公司和建设单位与本市近郊乡、村合作,要求占用城市绿化隔离地区的土地开发住宅,有的农村也以‘改造旧农村’或吸引国内外资金为名,进行城市开发建设。据不完全统计,去年上半年,要求‘旧村改造’的,就超过 20 项,占地约 10 平方公里。这种趋势,影响了‘分散集团式’城市布局的实现,将对城市建设带来危害:一是在规划确定的非建设地区内大量建房,使城市周围已经非常有限的‘绿色空间’继续缩小,影响城市的生态环境;二是盲目分散,乱选点开发,打乱城市合理布局,影响城市建设的正常进行;三是一些地区将不具备市政条件的项目勉强上马,既会造成经济损失,又加剧城市基础设施和能源供应的紧张状况。因此,是按城市总体规划保护和实现绿色隔离地区,还是蚕食绿色隔离地区,继续‘摊大饼’,已成为当前十分尖锐而又迫切需要解决的矛盾。”其他地方也有类似情况,如在不符合环保要求的地区建造住宅区;在交通十分紧张的入城干道两侧建造大量的商品房,使人口高度集聚可达 100 万以上;把人流集中的商业设施布满交通要道沿线等等,这些带有一定盲目性、随意性的开发活动,将给城市带来新的矛盾,有些甚至是难以解决的矛盾,它也阻碍了城市社会、经济、环境的协调发展。

此外,需要提醒的是,根据国外经验,开发建设出口加工区、自由贸易区、金融贸易区、高科技园区等均需大量投入,薄弱的基础设施,对吸引投资不利。能源不足,尤其是发电量不足,以及通信能力不足常是通病,这可能使投资者止步不前,极易造成半截工程,或是低层次的简单的重复工程。所以对上述功能区的开发建设必须做好周全的前期可行性研究,并宜集中资源逐个进行。

2. 关于开发强度

自房地产业发展以来,人们越来越认识到土地的价值,而且已有不少的房地产开发者利用土地取得了丰厚的利润,不仅如此,对规划中的容积率、复盖率这些涉及开发强度的指标,也成为争论的

焦点。投资者往往从盈利出发,希望高强度的开发,并采取多种手段和途径以达到目的。

其实,开发强度指标是经对各相关因素综合平衡后才能确定,它是一门科学,而不是随意而定的。开发强度的确定取决于用地性质、区位、投资效益、现状因素、城市空间形态要求、城市环境要求以及城市合理容量、交通、市政、供给等等。目前城市规划管理技术规定中所确定的各项指标是根据上述各相关因素,以及典型调查得出的,每项指标有一定幅度,视具体情况对应选择合适的值。

需要注意的是,开发强度的科学性并未被真正认识,随意提高的事时有发生。只要我们稍加注意就可发现近期建造的大片“小别墅”,由于超容量,即所采用的容积率和覆盖率均超过规定指标值,结果大多环境质量低下,达不到应有的标准,实为事与愿违。在其他商品房开发中,同样为过高追求经济效益而采用高强度开发指标,造成一片片新的建筑密集、人口密集的地区,无论物质基础设施还是社会性基础设施都考虑得不够充分,尤其是交通问题,市民出行时间的延长将会越来越严重,由此带来的后遗症也是不堪设想的。

不适当的开发强度还影响到旧区改造的特殊要求。如古都北京的风貌保护问题,北京市于1985年制定了《北京市区建筑高度的控制方案》,根据这一方案,旧城区及古建筑周围的新建筑高度受到严格控制,城市空间由市中心向四周郊区平缓过渡逐渐升高,为保持北京旧城舒朗宽敞的城市风貌,也是极为宝贵的旅游资源,北京市对新建筑的容积率也有严格控制。同样的道理,对有价值的保护建筑和园林,其周围的建筑高度和开发强度应严格控制。中国园林艺术的一个特点是“小中见大”,如果周围高强度的开发,会使精致的庭园或建筑失去魅力,就似“井底之蛙”变得渺小。然而,目前各方面对风貌、建筑、园林的保护认识尚不统一,特别是在土地实行有偿使用制度,外商涌入房地产市场,旧城内土地价格不断上涨的情况下,追求经济效益与保护的矛盾更加突出。