

薛全荣 ● 著

现代城区新框架的构筑

——虹口城区模式的研究



立信

.51

社

XIANDAI CHENGQU XINKUANGJIA DE GOUZHU



序

城市的存在与发展已有上千年历史了,然而,城市的快速发展却是近三百年的事,是整个世界现代化的结果。中国近现代历史,内忧外患,城市发展步履缓慢。改革开放以后,中国的城市发展才步入现代化的快车道。现代化的城市由于经济社会发展的需要,往往分成若干个城区,过去,我们注重以城市为对象的城市规划、建设与管理的研究,而忽视了作为城市重要组成部分和越来越发挥重要功能的城区的研究。薛全荣同志撰写的《现代城区新框架的构筑》一书,以上海市虹口区作为案例,用现代系统论的观点,理论联系实际,对现代城区发展模式作了深入的思考研究,在我国城区发展研究领域中作了有益的探索。

这些年来,上海的经济保持持续快速增长,城市面貌明显改观,各项社会事业健康发展,人民生活水平逐年提高,实现了“一年一个样,三年大变样”的目标。在这一过程中,区里以大局为重,勇挑重担,充分发挥了城区在发展经济,促进社会进步,加强精神文明建设和维护社会稳定等方面的作用。上海市在80年代末和90年代中期两次进行行政管理体制的改革,分别形成了“两级政府、两级

管理”和“两级政府、三级管理”的行政运行格局，目的是突出城区在城市发展中的地位和功能，适应上海建成“一个龙头，三个中心”现代化国际大都市的需要。市里将许多事权下放到区里，极大地调动了城区的积极性。但同时也给城区发展带来了很多迫切需要解决的新课题，比如，如何使城区经济上规模、上档次，走上科技推动之路；如何使城区发展更加开放；如何使城区建设更加规范、有序；如何使城区基层管理更加有效、长效，等等。薛全荣同志的著作对此都有所涉及，结合虹口区的实际，对这些问题提出了很好的意见。从书中可以看出，虹口区这些年来在探索构筑现代城区新框架的道路上所做的努力、取得的成绩和面向未来的蓝图。

本书作者是虹口区人民政府区长，在繁忙的工作之余，还勤于思考和写作。此前已有《厨房小技》、《烹饪爱好者手册》、《华东旅游大全上海部分》，以及《醉吟集》（散文集）等著作出版，在《解放日报》、《文汇报》、《改革》、《决策参考》、《上海综合经济》、《上海经济》、《上海商业》等报刊上发表论文 30 余篇。

当前，上海正在努力实施跨世纪的发展战略，我相信，本书的出版，对此将会是有益的。

陈良宇

一九九八年一月

目 录

第一章 导论：构筑现代城区的新框架	1
第一节 现代城区的特点和作用	1
一、城区的涵义	1
二、现代城区的特点	2
三、现代城区的作用	4
第二节 现代城区的新框架	5
一、现代城区新框架的涵义	5
二、构筑现代城区新框架的起点和选择	6
第三节 构筑城区新框架的条件和目标	9
一、构筑城区新框架的条件	10
二、构筑城区新框架的功能定位	12
三、构筑城区新框架的战略目标	14
第二章 城区经济	17
第一节 城区经济在现代城区中的地位	17
一、城区经济是城区发展的基础	17
二、现代城区的经济目标	21
三、城区经济体制改革思路	22
第二节 以商贸业为主体的第三产业	28
一、优先发展以商贸业为主体的第三产业	28
二、形成综合消费优势的现代商业街区	33

三、培育发展批发专业市场	38
四、加快发展其他第三产业	42
第三节 以城市型工业为主体的第二产业	47
一、城区工业发展方向	47
二、规范壮大建筑业	51
三、发展商办工业	52
四、开发高科技工业小区	55
第四节 城区对外经济	57
一、对外经济发展方向	57
二、进一步有效地利用外资	61
三、土地批租是吸引外资的重要手段	65
第五节 城区科技产业	67
一、科技与城区经济	67
二、发展科技产业	70
第三章 城区文化	78
第一节 城区文化建设	79
一、城区文化建设的重要性	79
二、以爱国主义教育为抓手的思想建设	84
三、发展城区文化事业	91
四、加强社区文化建设	96
第二节 城区教育事业	103
一、城区教育的目标任务	103
二、落实教育优先发展的战略	110
三、重视基础教育	115
四、发展职业教育和成人教育	122
第三节 城区卫生事业	123
一、城区卫生事业发展的迫切性	124

二、城区卫生事业发展的原则和方针	126
三、城区卫生事业发展的目标和任务	127
四、卫生工作的重点	129
五、城区预防保健战略的实施	132
六、城区卫生事业发展的政策和措施	135
第四章 城区建设	139
第一节 城区建设规划	139
一、服从城市总体规划	140
二、合理规划城区布局	141
三、城区规划中应注意的问题	145
第二节 城区基础设施建设	147
一、完善道路交通设施	147
二、防汛排水设施建设	151
三、公用事业建设	154
第三节 城区经济硬件建设	156
一、商务楼屋的建设	157
二、商业街区的建设	159
三、旅游设施的建设	163
第四节 城区住宅建设	165
一、新区兴建与旧城改造	165
二、住宅兴建	166
三、危棚简屋改造	168
第五节 城区环境建设	169
一、环境保护	170
二、环境卫生	172
三、环境美化	174
四、环境绿化	179

第五章 城区管理	183
第一节 城区管理机构	183
一、城区管理的组织形式	183
二、区政府是城区管理的主体	185
三、区政府的自身建设	187
第二节 城区管理体制	192
一、“两级政府,三级管理”的新体制	192
二、以街道为重心,探索城区管理的新体制	194
第三节 社区管理	198
一、社区管理的现状和问题	198
二、社区发展的指导思想和原则	201
三、社区发展和管理的目标和任务	203
四、社区发展和管理的分阶段实施步骤	208
第四节 城区基础管理	210
一、市容管理	210
二、人口管理	212
三、社会保障管理	215
后记	220

第一章

导论：构筑现代城区的新框架

关于构筑现代城区框架的研究是现代城区建设和发展中提出的新课题。长期以来，人们比较关注城市的研究，由此产生了城市学、城市管理学、城市经济学等等，然而，专门对城区研究的论著并不多见。

当然，城区作为城市的组成部分，对其研究自然属于城市研究的范畴，但它又有其特殊性，与城市的研究不尽相同，尤其是对现代城区新框架的探讨更是近年来提出的新问题、新视点。

第一节 现代城区的特点和作用

一、城区的涵义

什么是城区？一般来说，城区是指具有一定规模的、社会经济活动密集的、非农业人口聚居的区域。这似乎与城市的概念相同。事实上，城区是城市的组成部分，是设区的城市所构成的区域。而不设区的城市就是一个城区，它相对城外的郊区而言，城内或靠城的地区称城区，城外称郊区。古时候，我国的“城”和“市”是两个概念。“城”是指四周围有城墙，具有防卫意义的军事据点。“市”是指交易场所。以后两者逐渐结为一体，成为城市。那时，城市比较小，它往往只有一个行政管辖区域，所以，城市只有一个城区组成，城市与城区可以划等号。由于城区与城外有较明显的地域界限，往往

周边高筑围墙,类似房子间隔的地方,因此,城区及其靠近城区的地方,又有城厢之称。历史上,城市和城区及城厢是近似的概念。

但随着城市化进程的发展,原有的城区向四边伸长,其地理形态越来越扩大,形成了新的城区。由于城市的扩大,往往因行政管辖需要而人为分割成若干个城区,或者因地理环境的不同,聚居人口种族和籍贯及其宗教信仰不同而自然形成若干个区域。于是,城区就成为城市的组成部分或构成元素。因此,现代城区就不能等同于城市的涵义,它是指在城市内具有一定规模的、社会经济活动密集的、非农业人口聚居的区域。它的外延自然小于城市。

对于城区的划分,按不同的角度,可以分为不同的类型。按历史角度来划定,可以有老城区和新城区之分;按照地理分布来划定,可以分为中心城区、周边城区和城郊区;按其功能来划定,则可以分为商务区、商业区、工业区、文化区、教育区、旅游区、住宅区等等。

二、现代城区的特点

既然城区是城市的组成部分,那么,城区就具备了城市的基本特点。

(一) 城区是一个综合性的社会实体

从城市问世之日起,城区就是一定数量的人们聚居在一起,进行生产或生活的场所。尽管在一个城市中,城区有大小之分,也有多少之分,但只要一旦形成城区,就必然是一个综合性比较强的社会实体。因为城区是经济生活、社会生活、文化生活最为丰富和活跃的地方,从事各项活动的人们都集中在一个区域,这个地区就会产生宗教、家庭、婚姻、就业、治安、教育、医疗、娱乐、环境卫生等一系列社会综合性问题,所以,我们要从其综合性特点出发对城区进行规划、建设和管理。

(二) 城区是密集性的载体

虽然在我国城区的人口往往没有郊区的人口多,但它相对郊

外来说区域小,人口集中,人口密度高,是一个密集性很强的载体。城区往往是商品流通的集散地,交通的枢纽,各种文化的交汇处,宗教的活动中心,因此,不仅人流量多,而且物流量多,信息量也大,各种人流、物流和信息流集中到城区,相互产生很大的作用,使生活于或流动于城区中的不同个体和群体相互之间的利益关系,普遍存在于城区的各个领域,渗透于城区生活的各个方面,这就要求人们根据这一特点对城区的建设和发展进行构划。

(三) 城区是开放性的区域

在自然经济占统治地位时期,一个封闭或半封闭的城区可以生存或缓慢地发展。但在商品经济占统治地位的时代,商品已渗入到各个领域,一个开放性的城区便应运而生,尤其是改革开放以来,随着市场经济的确立和发展,这种社会开放不仅表现在一个城市内各个城区之间的开放,而且远远地超出一个地域、一个国家,已经成为一种跨越国界的社会现象。城市越发达,作为其组成部分的城区就越开放;城市越开放,作为其基本元素的城区也就越发展。开放是城区生存、发展的关键所在,不开放,城区就没有生机,就会变成僵死的、封闭的区域。尽管各个城区基础条件不同,它的辐射能力有强有弱,但只要实行区域开放,扩大城区之间的横向联合,组织跨区域的经济文化合作,开展国际间的贸易、经济、文化、科技等交流,就能使城区的各项事业生气勃勃地发展。开放性已构成现代城区的突出特点。

(四) 城区是一个动态性的系统

城区的建设和发展不会停留在一个水平上,它总是处于不断的变化和发展之中。这种变化和发展不仅表现在城区建筑和市容环境的外在变动,而且也表现在城区经济和文化的内在发展。一个城区不断的兴旺是一个地区经济发展和文明程度提高的集中反映。城区的经济发展了,城区的财力雄厚了,它就有能力大兴土木,改善基础设施,兴建高楼大厦,改变市容市貌,扩展城区形态。一个

城区通过物质文明和精神文明建设,得到进步和发展,又会对周边地区产生示范效应,从而带动周边地区的社会、经济和文化的发展。显然,城区在社会经济文化的发展中产生和扩展,又在自身发展中推动周边地区社会、经济、文化的进步,从而形成周而复始的动态过程,这也是现代城区的一个显著特征。

三、现代城区的作用

城区作为城市的构成部分,在城市的发展中具有举足轻重的作用。

(一) 城区是城市的中间层次

在城市中,城区是宏观与微观层次的中间环节,是城市与基层的中间结合点。从纵向来看,城市是一个系统,城区属于城市的一个子系统。在行政上,城区是城市下属的管辖区域,城市政府是一级政府,而城区政府则是二级政府,行使城市政府赋予的城区管理职能。城区又是由若干个城镇或街道所构成的,下属的城镇和街道是城区的行政管辖区域,街道办事处则是城区政府的派出机构,代表城区政府行使管理职能。所以,城区是承上启下的中间管理层次。从横向来看,一个城区既有若干街道、城镇的区块构成,又有工业、商业、建筑、运输、文化、教育、医疗等门类齐全的行业构成,这种分割的“条块”于所在城区内找到了中间结合点,构成了行业“条条”与街区“块块”相结合的社会经济综合体。

(二) 城区是体现城市主要功能的基地

城市是一定区域的政治、经济、文化中心,起到了贸易中心、工业基地、交通枢纽、金融中心、信息中心等作用。一个城市的主要功能往往通过各个城区功能的组合显示出来。城区按照其所在区域或功能条件,可以体现一个城市的主要功能,起到工业中心、商业中心、金融中心、科技中心、文化中心和教育中心等作用。比如,上海作为购物中心的地位最集中地体现在黄浦区的南京路、静安区的南京西路、卢湾区的淮海中路、虹口区的四川北路以及徐汇区的

徐家汇,因此,黄浦、静安、卢湾、虹口和徐汇等区起到商业中心的作用,从而组合成上海购物中心的地位。又如,上海作为金融中心的地位最集中地体现在黄浦区的外滩和浦东新区的陆家嘴地区,所以,黄浦区和浦东新区具有体现上海金融中心的城区功能。

(三) 城区是城市文明程度的窗口

城市的发展是人类文明的象征。一切先进的文化总是从城市产生,然后向周围传播。城市是先进文化的发源地和文明程度的窗口。一个城市中由于各自的地域环境和社会经济条件以及管理水平不同,各个城区的文明程度也有所差异。由于某个城区社会经济条件较有优势和管理水平较高,或者地域环境较为良好,或者科技文化水平比较进步,那么,它的文明程度就往往会优于其他地区。一般来说,中心城区地域环境和社会经济条件较有优势,若加以较高水平的城区管理,文明程度就比较高,就容易被评上先进城区,或文明城区,或卫生城区。通常,科技文化教育事业比较集中的城区,科学文化氛围比较浓郁,其文明程度也会高于其他城区。一个城区文明程度比较高,就会影响到周边城区,形成辐射作用,促使所有城区争创文明,从而推动整个城市的文明建设。所以说,城区往往是城市文明的一个个窗口,是城市文明发展的基本因素。整个城市的文明有赖于一个个城区文明的提高和发展。

第二节 现代城区的新框架

一、现代城区新框架的涵义

从系统论的观点来看,框架就是一个对某一系统起约束、支撑或影响作用的、联系各要素之间的结构。如果把城市看作是一个大系统,那么城区就被看作是城市大系统中的一个子系统,对城区内的各个组成部分来说,它们又是这一子系统内起约束、支撑或影响作用的分支系统或要素。也就是说,这些分支系统或要素的有机组

合就是构筑城区的框架。

现代城市管理学的的一个重要特征是变线性管理为系统管理,即将管理对象看作是一个由各子系统或要素相互联结、相互作用的系统。本着这种系统论的观点,我们可以把现代城区看作是一个由众多子系统或要素相互影响、相互联系的一个系统。从城区管理要素的角度来看,这一系统包含着城区经济、城区文化、城区建设和城区管理系统等。这些要素或子系统按现代城区发展的趋势和特点组成的整体就是现代城区的新框架。

城区经济系统是城区发展的基础,也是构筑现代城区新框架的物质基础。

城区文化系统是城区的上层建筑范畴,是构筑现代城区新框架的精神文明建设因素。

城区建设系统是构成城区发展的社会条件,是构筑现代城区新框架的硬件。

城区管理系统则是构成城区发展的主观因素,是构筑现代城区新框架的软件。

二、构筑现代城区新框架的起点和选择

(一) 城区的功能定位

构筑现代城区的新框架,必须以城区的主导功能定位为起点。所谓城区功能是指城区在一定区域范围内的社会、经济和文化生活中所应该具有的作用和能力。它既反映了每个城区对社会各项事业和人民生活的服务能力、服务质量以及容纳各项事业发展的承受能力,又反映了每个城区对周边地区的吸引能力和辐射能力。

城区的功能状况如何,对一个城区的发展,起着决定性的作用。如果对城区功能认识不清,就会造成城区功能承受能力的失调,对城区的发展带来不利的影响。比如,只强调城区发展经济的一面,忽视其基础设施的配套建设;只重视城区的生产性投入,而不关心物质和文化生活的改善;只关注大兴土木,建造楼宇,而不

注意合理的形态布局,等等,都会造成城区发展与城区功能不相协调的局面。因此,我们较长时间看到的是,一些城区的工厂商店增多了,人口增加了,经济活动量增大了,却出现交通拥塞、水电不足、电话不灵、住房拥挤以及物资供应的紧张。从城区管理的角度来看,就是因为没有做好城区功能的决策。

随着改革开放的深入、权力的下放,城区自我发展的能力相对增强了,这就为城区政府确立城区功能,进行功能决策提供了可能。决定城区功能的因素,从宏观上看有以下几个方面:

1. 确立城区在整个城市中的地位,考虑为整个城市服务所具有的功能作用,从而正确作出功能定位。

2. 确立与城区社会、经济结构相适应的功能要求,特别要考虑本城区所必须具有的占主导地位的经济事业和社会事业。它们往往有其特定的功能要求。

3. 形成城区经济系统所必需的各种物质条件,也是决定城区功能和辐射力大小的重要因素。

4. 城区的自然环境、历史状况、文化氛围,以及精神文明程度,都对城市功能有直接的影响。

5. 城市的基础设施建设,也是决定城区功能和发展的的重要因素。如交通、住宅、电话、供电、供水、供气、教育、卫生、保健、环境保护等既是影响城区功能的基本因素,也是衡量城区功能承受能力的重要标志。

6. 城区管理水平也是影响城区功能发挥的重要因素,它关系到能否作出正确的城区功能决策,能否将正确的决策贯彻到底,能否正确选择主导功能,发挥城区主导功能的作用。

在确定城区的功能时,关键在于确立城区的主导功能。城区的主导功能既体现城区的性质,又决定城区未来的发展战略。选择城区的主导功能,既要从现实的客观条件出发,又要努力开拓和发挥潜在的优势。选择主导功能可以是某一方面的主导功能,也可以是

多种的主导功能。主导功能选择越正确,城区的活力就越大,它的吸引力和辐射力就越强,发展速度也就可能比一般城区更快。所以,每一个城区都应根据城区的现有基础、客观条件、潜在优势,全面考虑决定功能的诸因素,选择正确的城区主导功能。只有在这一基础上,才能构筑现代城区的新框架。应当指出,城区的主导功能选择与城区的发展战略安排是完全一致的。

(二) 城区的发展战略

构筑现代城区的新框架,必须对城区发展战略及其目标作出选择。城区发展战略是城区发展的重要依据,它是城区在一定时期内的经济、社会、科技、文化、教育协调发展的带有根本性和全局性的谋划,是关于城区发展的目标和实现目标的方针、政策、途经、措施和步骤的高度概括。因此,它对城区发展具有方向性、长远性、总体性的指导作用。

现代城区是一个极其复杂的社会系统。在这个系统中,众多的因素相互作用、相互制约,呈现出十分复杂的状态。现代城区中各种问题的产生和解决都不是一朝一夕的事情,因此,对城区的发展进行瞻前顾后、纵观全局、审时度势的战略考虑是完全必要的,这是构筑现代城区新框架的指导方向。

构成城区发展战略的基本要素是:战略依据、战略目标、战略重点和战略实施等。

1. 战略依据:是制订城区发展战略的出发点,是战略制订的基础。一般来说,它包括两大部分:一是城区经济社会发展的基本水平和特征;二是城区在内部和外部条件影响下形成的战略态势。这也是构筑现代城区新框架的根据。

2. 战略目标:也就是城区发展要实现的战略指标及其要达到的发展目标。一般包括三大内容:(1) 经济发展总量指标;(2) 提高人民生活的战略目标;(3) 城区社会安全保障的战略目标。构筑城区新框架也要依据这些战略性目标。

3. 战略重点：为了实现城区的战略目标，还要依据城区的主导功能，突出发展重点。作为战略重点的只能是那些对实现战略目标具有关键意义的，或此前发展又比较薄弱的区域或部门。构筑城区新框架也自然要考虑战略发展的重点目标。

4. 战略实施：战略是带纲领性、原则性的指导方向，因此要付诸实施，就必须经过一系列中间环节，即：一是通过规划、计划加以具体化；二是制订相应的政策加以规范；三是建立完善的体制加以保证。

在制订城区发展战略时，应采用系统工程的方法。在城区战略系统工程中，既包括战略依据、战略目标、战略重点、战略实施等子系统，也包括战略决策、战略研究、战略管理、战略信息和战略编制等子系统。与此同时，采用系统的方法，对城区本身及其周边地区进行系统分析，不仅要看到现代城区外部互相之间构成紧密联系的系统，而且要看到每一个城区内部都包含着多元目标、大量变化因素和众多活动层次的子系统。因此，不能孤立地从一个城区本身来考虑发展战略和构筑其框架。在具体研究和构筑某一城区的战略和框架时，必须系统地考虑每个城区战略从决策到编制过程，系统地考虑它与周边地区乃至整个城市的联系，系统地考虑一个城区内经济、社会、环境、人口、科技、教育、文化等各方面的通盘发展。

第三节 构筑城区新框架的条件和目标

长期以来，在城市工作中沿用过分集中的部门垂直管理的体制，大小权力统抓在市级部门手里，什么事情都由市里包揽，城区的功能萎缩。所以，城区的功能定位、城区发展战略和城区规划目标等等问题都不是区里思考的问题，更不用说构筑什么城区的框架了。随着改革开放的深入，市场经济体制的确立，城市管理权力