

【经济与管理】

抓住西部大开发机遇 加快陕西城镇化进程

姚宽一,杨战社

(陕西省建设厅,陕西 西安 710004)

摘 要: 从城镇化的角度,分析了陕西城镇发展的现状及存在问题,论述了加快城镇化进程的意义,以及陕西加快推进城镇化进程的总体思路和主要目标。揭示了在实施西部大开发战略的背景条件下,陕西要实现跨越式发展,缩小与东部地区的发展差距,关键在于建造若干个有一定经济实力的城镇,辐射带动区域经济的快速发展。

关键词: 城镇化;西部大开发;城镇规划;城镇建设

中图分类号: F320.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2002)02-0049-04

Taking the Opportunity of Developing the Western Regions, Speeding the Process of Cities and Towns of Shaanxi

YAO Kuan-yi, YANG Zhan-she

(Shaanxi Construction Department, Xi'an 710004, China)

Abstract Base on the development of cities and towns, the status and existing problems of Shaanxi are analyzed, the practical significance that speeding process of cities and towns of Shaanxi are discussed. It points out its general idea and major aim, expands the region economic developing law that exposures and brings along that is to built economic strengthen cities and towns.

Key words cities and towns; the western great exploitation; town planning; town construction

江泽民总书记 2002 年 3 月在陕西考察工作时指出:“解决西部问题的根本途径在于加快发展。中央做出实施西部大开发的战略决策,就是为了支持西部地区加快发展,帮助西部地区群众脱贫致富,缩小东西部地区的发展差距,保证全国现代化的成功实现”。实施西部大开发战略,为陕西经济发展提供了千载难逢的历史机遇。

一、陕西城镇化建设现状

改革开放以来,陕西各类生产要素向城镇集聚的速度不断加快,城镇功能不断完善,城镇化水平逐步提高。截至 2000 年,全省设市城市由 5 个增加到 13 个,其中地级以上城市 9 个,新设立国家级农业高新技术产业示范区 1 个;建制镇由 161 个增加到 920 个,城镇实际居住人口达到 1 163 万人,城镇化

水平由 1978 年的 11.5% 提高到 32.3%,城镇建成区面积扩展到 1 180 km²,城镇在国民经济中的地位和作用进一步增强。据对全省 13 个设市城市统计显示,其人口和土地面积仅占全省的 29.4% 和 12.3%,而创造的 GDP 工农业生产总值、地方财政收入则分别占全省的 59.9%、91.1% 和 48.8%。目前,在城镇从业的农村剩余劳动力达 170 万人左右,约占全省农村劳动力总数的 22%。

“九五”期间,全省市政公用基础设施共投入 153 亿元,比“八五”期间增长了 3 倍。城市人均日生活用水量达到 200 L,人均道路 6.5 m²,人均公共绿地 5.3 m²,用气普及率 75%,污水和垃圾无害化处理率分别达 13% 和 45%。人均居住面积达到近 10 m²,住房成套率达到 63%。一批建制镇已逐步发展成为设施配套、环境舒适的小城市,集聚和辐射带动

收稿日期: 2002-04-15

作者简介:姚宽一(1964-),男,陕西澄城人,陕西省建设厅建筑管理处副处长,工学硕士,主要从事建筑管理和城镇建设发展研究。

了区域经济的不断发展。

从总体上看,陕西城镇建设速度仍然较为缓慢,基础设施不配套、规模小、水平低,城镇集聚和辐射能力弱,对区域经济带动力不强,城镇化滞后于工业化等问题还十分突出。

一是城镇化水平低,基础设施建设欠帐多。不仅城镇化绝对水平低于全国平均水平 3.79个百分点,而且在全国的相对位次在下滑,由“九五”末的第 17 位下滑到 2001 年的第 20 位。全省设市城市基础设施除了人均生活用水、用气、住房、通信等接近或达到全国平均水平外,城市绿化覆盖率、绿地率分别较全国平均水平低 4.19 和 7.72 个百分点,人均道路、万人拥有公交车和污水处理分别低于全国平均水平 2.56 m²、2.26 标台和 7.94 个百分点。多数城镇工业污染和生活污染均较严重。关中、陕北大多数城镇生态环境脆弱。陕南、陕北的许多小城镇主干道与过境公路混行,不仅堵塞交通,而且分割和制约城市发展。全省建制镇除县城以外,道路硬化率仅占 30.5%,自来水普及率为 65.7%。多数镇没有排水设施,没有路灯。城镇环境对农业人口的吸引力普遍较弱。

二是农业产业化速度慢,城乡经济互动性差,小城镇经济实力弱。据统计测算,全省建制镇年财政收入超过 1 000 万元的仅 2 个,500~1 000 万元的 22 个,100~500 万元的 439 个,其余一半都在 100 万元以下。目前聚集在镇区的乡镇企业只占其总数的 35%。乡镇企业职工大都是“亦工亦农”的“两栖”人口,没有实现人口向城镇持续稳定的转移。

三是许多城镇先天发育不足,功能存在明显的缺陷,尤其是第三产业所占比重普遍偏低。首先,现有城市中,有的是在“一五”时期、“三线”建设时期先后因国家布局了一批大中型国有企业而形成的工矿型城市,具有明显的植入性,社会公益事业发展迟缓,社会服务不相适应。有的是近年来通过地改市、县改市后形成的资源型城市,或区域性行政中心城市,功能弱小,一般都缺少或者尚未形成具备规模的主导产业。其次,多数小城镇所在县域的经济结构中,尚未摆脱农业经济为主导的产业羁绊,难以起到推进城镇化的作用。

四是现有城镇体系存在等级规模结构和布局不合理的问题。建制镇人口规模平均不到 1 000 人,远低于东部地区近 2 000 人的平均规模,其中 1 000 人以下的超过 50%,1 万人以上的不足 10%。受历史、地理条件影响,关中、陕南、陕北城镇分布差异明显。

关中占全省总面积的 26%,却占了城镇总人口的 60%、城镇非农人口的 73%。设市城市全国平均每省是 17.9 个,陕西省仅为 13 个,而且 8 个在关中。建制镇总数中,关中占 44%。关中城镇密度为 7.18 座/km²,为陕南的 1.55 倍、陕北的 3.14 倍。

在实施西部大开发战略中,陕西要实现高起点、超常规、跨越式发展,就必须建造若干个有一定经济实力的城市,使城市的规模效益与集聚、辐射功能及对农村剩余劳动力的吸收功能得到充分发挥,辐射带动区域经济快速发展。

二、大力加强城镇建设,积极推进城镇化进程

江泽民总书记在党的十五大报告中指出:社会主义初级阶段,是由农业人口占很大比重、主要依靠手工劳动的农业国,逐步转变为非农业人口占多数、包含现代农业和现代服务业的工业化国家的历史阶段。这个重要论断,揭示了农业人口比重逐步降低,城镇人口比重相应提高,是中国现代化建设的必然客观规律。因此,陕西要加快实现现代化,必须加快城镇建设,努力推进城镇化进程。

(一)有利于合理调整城乡二元结构的矛盾

城乡二元社会结构实际上使整个国民经济相对分割为两个不同经济体系,影响广大农村发展。陕西目前产业结构升级面临的困难和传统产业的“过早”衰退,正是城乡社会与经济相对分割的结果。因此,推进城镇化进程,促进城乡二元结构得到合理调整,既是陕西中长期可持续发展的战略问题,也是缓解当前经济矛盾、加快实现现代化步伐的有效途径。

(二)有利于带动经济社会发展

一是推进城镇化,能进一步带动农村消费。农村人口变为城镇人口,改变他们原来的生活习惯和消费方式,可大大刺激消费需求。二是城镇化水平的提高,对经济发展有较大的集聚和辐射作用。城市的规模效益与集聚、辐射功能如能得到充分发挥,工业特别是第三产业也将加速发展,城市对农村剩余劳动力的吸收功能也可以充分发挥。三是城镇化带来的城市人口集聚,有利于教育和卫生事业的发展,有利于进一步加强精神文明建设。

(三)有利于实施可持续发展战略

农村剩余劳动力改变职业,进城相对集中居住,可以减少农民占地建房,节约耕地资源,减少生活污染,保护自然生态环境。

1. 推进城镇化进程的总体思路

要以完善城市设施功能为基础,以促进经济和社会发展为目标,以提高人民群众生活质量为核心,以良好的生态环境和鲜明的城市风格为特征,加快城镇化进程。通过科学规划,进一步强化大城市西安的辐射和带动功能;培育发展宝鸡、咸阳等城市为大城市,把汉中、渭南、榆林等城市建设成区域性中心城市;积极发展县城和一批重点建制镇,构筑起以西安为轴心,以西(安)延(安)神(木)、西(安)(安)康线和陇海线为主轴,以长城沿线城镇带、汉江沿线城镇带、渭北沿线城镇带为副轴,“圭”字型、“串珠式”的城镇空间格局。以“一带、两城、三基地”为重点突破,加快建设具有鲜明特色的阎良飞机城、杨凌农科城和临潼、乾县、法门寺、华阴旅游城,加快培育四大特色产业,抓好六项标志性工程建设,推动城镇建设高水平快速发展。

2. 城镇化发展的主要目标

到2005年,全省城镇化水平达到38%,城镇总人口由2000年的1163万人增加到1435万人,净增272万。人口规模在5万人以上的城镇达到50个;到2010年,城镇化水平达到45%以上,人口规模在5万人以上的城镇达到100个,使这些城镇的人口占到全省城镇总人口的70%左右,全省总人口的30%以上。

三、坚持科学规划,指导城镇发展

搞好城乡建设,推进城镇化进程,是社会结构和人口、空间资源的大调整,必须以科学的规划为依据,加强政府的宏观调控。

(一)城乡规划要体现“两个原则”

一是适度超前的原则。要科学地预测人口向城镇集中的规模,科学地确定城乡建设布局和发展规模,合理培植资源。二是可持续发展的原则,改变城乡建设粗放型外延扩张发展模式,切实保护好自然环境和历史文化,保持城市特色和历史文脉的延续。

(二)城乡规划要做到“三个结合”

一是与区域发展规划结合起来,进一步完善交通、通信、电力等区域基础设施的统一布局 and 合理建设。二是与产业的布局 and 结构调整结合起来,要根据城市的功能定位确定主导产业和配套产业,按照中心城市、区域中心城市的功能辐射梯度进行产业布局。三是要与全省城乡经济的发展结合起来。既要突出重点,强化大城市西安的辐射带动作用,积极培育发展大城市,又要兼顾陕北、陕南山区开发、贫困地区脱贫的需要,发挥全省城乡功能的互补,推动区

域的相互促进,共同繁荣。

(三)抓好“四个重点”

一是重点推动规划机制的完善。城乡规划的编制、审批,要通过多种渠道,鼓励公众参与,公开向社会征询意见,使规划真正体现社会各界、各阶层的利益,体现“人人共有的城市”的原则;二是重点抓好区域规划的编制。根据城镇化进程的要求,调整全省城镇体系规划,突出西安作为中心城市的地位,进一步发挥对全省的辐射和带动作用。明确全省跨区域中心城市、区域中心城市的地位和功能,实行分类指导。各市、县都要在全省城镇体系规划的指导下,编制本市、县的城镇体系规划;三是重点抓好控制性详细规划的编制。凡是城市规划区内近期需要开发的土地,都要编制控制性详细规划,没有编制控制性详细规划的地块一律不得划拨、出让和开发建设;四是重点抓好村镇规划。科学确定建制镇的性质、人口和用地规模,统一规划,集中建设。重点抓好83个县城和100个试点镇及杨凌农业高新技术产业示范区的规划建设。对于建制镇的各项基础设施和市政公用设施要合理安排,特别要为农民进城做好居住规划,防止出现“有新房,无新村”的状况。

四、加大城镇建设资金投入,加快基础设施建设

(一)改革投资体制,开放投资市场

长期以来,城镇建设靠政府拨款,这种做法难以适应城镇发展的要求。解决问题的根本办法是以政府投入为引导,以城市综合开发为主要方式,以招商引资为主导,以改革市政公用事业价格、推进有偿使用为补充,通过市场运作,走产业化道路,最大限度地调动各方面的积极性,启动民间投资主体,拓宽城镇建设投资渠道,建立起国家、集体、个人投资的多元融资体制。一是要按照筹资主体法人化、投资形式市场化、投资管理规范化的方向,坚持谁投资、谁所有、谁经营、谁受益的原则;二是要加快市政公用事业现代企业制度的改革步伐,广泛吸收社会资金投入城市公用事业,盘活存量,优化增量,实现投资主体多元化。鼓励社会、个人和外资投资兴办和经营市政维护、供排水、环境卫生企业;三是要建立健全城市建设综合开发机制,组建城建综合开发公司,以独立法人资格融资、建设和运营,实行项目法人责任制;四是要通过土地的公开竞争拍卖,利用城市土地级差收益,盘活土地资产筹措建设资金。城市土地使用权有偿使用,出让和转让的收入,要用于城市建设。

和土地开发

(二)坚持统一开发建设,发挥规模效益

城镇建设靠零敲碎打、分散建设是不行的,必须坚持走“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”的路子。为此要注意把握三点:一是建设项目的统一,地上地下要统一设计,成街成片地将多个建设项目如道路、给排水、绿地、电力、通讯、建筑物、构筑物及相应的辅助设施配套统一规划建设,开发一片,见效一片;二是建设环节的统一,即统一规划、统一征地、统一拆迁、统一建设、统一管理;三是建设手段的统一,行政的、政策的、法律的、思想教育的多种手段综合运用。通过综合开发建设,实现经济效益、社会效益和环境效益的最佳发挥。

(三)严格实施招标投标制,确保工程建设质量

城镇的基础设施建设工程都要进入有形建筑市场,依法实行招标投标,严禁领导干部干预和插手工程发包承包。要继续认真贯彻《国务院办公厅关于加强基础设施建设工程质量管理的通知》精神,建立和落实工程质量责任制,把确保工程质量作为头等大事来抓。要切实实行建设项目法人负责制,对工程质量负总责,勘察、设计、施工、监理、建筑构件和建筑材料企业按照合同承担相应的质量责任。要强化政府对工程质量的监督职能,强化结构安全性的检查和强制性标准的实施,坚决杜绝“豆腐渣工程”。

五、采取切实可行措施,加强城镇管理

目前,陕西许多城镇还处在粗放的、不规范的管理阶段,管理的软件和硬件都不够健全。城镇环境脏、乱、差等问题突出,占道经营、车辆乱停、垃圾乱倒、乱搭滥建、乱堆乱放等现象比较普遍,严重影响城镇经济发展和对外形象。因此,一定要把城镇管理放在与建设同等重要的位置,作为城镇精神文明建设的重要工作来抓。在城镇管理工作中要注意三大转变:一是观念上从重建设、轻管理向建设和管理并重转变;二是管理机制上从人治向法治转变;三是管理方式上由突击整治向长效管理转变。

(一)以城市规划为依据,对城镇进行科学管理

在城镇管理中首先要做到按照规划管理城市,树立城市规划的权威。城市规划一经批准就具有法律效力,城市建设必须严格按照城市规划分步实施。对城市总体规划进行局部调整或重大变更的,必须依法报原审批机关批准。城市规划权要坚持集中统一管理的原则,规划管理审批权不能下放到各区和各部门。建设行政主管部门是规划管理的执法部门,要严格执行“一书两证”制度,凡是不符合城市规划的建设项目一律不得批准建设。

(二)建立健全规章制度,严格依法管理城镇

要建立一套与社会主义市场经济相适应的城镇规划及建设管理法规体系,在国家和省的法律、法规的基础上,制定符合当地实际情况的规章制度,使城市管理从过去的“人治”转变到“法治”上来,实现“高性能”的管理。

(三)建立执法队伍,重视日常管理

要切实加强城建监察队伍的管理和领导。一要加强教育、学习和培训,提高其整体素质和执法水平。二要严把用人关,不能让那些素质不好的人进入城管队伍。三要提高效率,健全目标责任、检查、考核评比制度,做到责、权、利相统一。四要严格管理,严禁不文明执法和乱罚款,及时清退违纪人员。

(四)加强环境整治,塑造良好城市形象

要以实施西部大开发战略为契机,加大城镇综合整治力度,健全城镇功能,美化城镇环境,塑造整洁、优美、文明的城市形象。一是要继续深入开展创建文明城市活动,强化市容市貌整治,把城镇建设和管理提高到一个新水平。二是强化城镇环境卫生管理。对于城镇街道的保洁要做到公开竞标,重点要抓好城乡结合部、城市出入口、居民背街小巷的环境卫生。要大力推行垃圾袋装化,提高垃圾无害化处理水平。三是强化市政设施管理。要抓好道路养护、路灯维护、地下管网的保护及道路绿化,使城镇尽快净起来、绿起来、亮起来。

参考文献:

- [1] 江泽民十五大报告[N].人民日报,1997-09-13.