

规划好新世纪家园

——浙江省城市化研讨会文集

浙江省推进城市化工作
协调指导小组办公室 编

中国城市出版社

前 言

城市化是伴随着区域工业化和社会经济现代化出现的社会现象，是一个涉及全球性的经济社会演变过程。城市化的发展提高了工业生产的组织程度，促进了生产力的提高和文明的进步，因而城市化水平的高低也是一个地区现代化程度的一个重要标志。当前，我国正在努力加快社会主义现代化建设步伐，同时又面临人口、资源、环境问题的严重挑战。积极推进城市化，加快城市现代化进程，对于实施可持续发展战略有着极其重要的意义。

改革开放以来，浙江经济获得了迅猛发展，城市化进程明显加快，但与国际上同等经济发展水平的地区相比，浙江城市化仍然滞后，造成了工业的乡土化和农业的兼业化，制约了产业层次和增长质量的提高，影响了经济的发展后劲，尤其是第三产业的发展。浙江省第十次党代会提出，加快推进城市化进程是浙江经济实现从量的扩张到质的提高的重要突破口，浙江要提前实现现代化，必须不失时机地加快城市化进程。

城市化是一个过程，推进城市化是一大战略，是一项长期的历史任务，必须理清思路，稳步推进。1999年10月27日至29日，浙江省委、省政府组织召开了浙江省城市化研讨会，对浙江城市化工作进行了多学科、综合性地研讨。中国科学院院士和中国工程院院士周干峙先生、中国经济学会副会长杨重光先生、建设部总规划师陈为邦先生、国家计委宏观经济研究院常务副院长刘福垣先生等12位专门从事城市化、城市经济、宏观经济、行政区划等方面研究的国内著名专家和学者应邀出席了研讨会。浙江省委、省人大、省政府、省政协领导以及各市、县党政主要领导出席会议，听取了专家的辅导报告，并参加了研讨。

在研讨中，专家们提出了许多精辟的见解，对全省城市化工作很有参考价值。我们将这次研讨会的有关材料汇编出版，以飨读者。

编者

2000年5月

目 录

一、领导讲话

- 张德江
探索有浙江特色的城市化道路 (3)
- 柴松岳
在浙江省城市化研讨会上的致辞 (18)
- 卢文舸
以实现经济社会现代化为目标 加速推进城市化
进程——关于《浙江省城市化发展纲要》(讨论稿)
的说明 (22)

二、专家辅导报告

- 周干峙
有关城市化问题的若干思考 (35)

- ☐ 胡序威
有关城市化与城镇体系规划的若干思考 (50)
- ☐ 陈为邦
城市规划是合理推进城市化的重要保障 (65)
- ☐ 刘福垣
城市化的“三字经”要倒过来念 (87)
- ☐ 邹德慈
对城市化问题的几点认识 (100)
- ☐ 周一星
关于我国城市化发展的几个问题 (107)

三、专家讨论发言

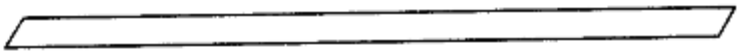
- ☐ 陶松龄
关于浙江省城市化水平的增长速度、集聚方向
及其质量的思考 (119)
- ☐ 杨重光
高瞻远瞩 加速城市化 (124)
- ☐ 徐国弟
关于浙江省城市化和城镇体系的几点想法 (132)
- ☐ 夏宗珏
城市化进程中的中小城市 (140)
- ☐ 朱铁臻
城市化是新世纪中国经济高增长的强大动力 (148)

- ☐ 浦善新
 提高认识 理顺体制 促进城市化健康发展…… (169)
- ☐ 朱家良
 改革创新 强化中心城市功能 …………… (204)
- ☐ 葛起明
 高质量地搞好市县城镇体系规划 积极推进
 我省城市化进程…………… (209)
- ☐ 黄维新
 抓好城镇体系规划 推进城市化进程 …………… (222)
- ☐ 张仁寿
 加快城市化进程需要强化城市化动力…………… (230)
- ☐ 仇保兴
 依托江河湖山优势 提升杭州城市品位 …………… (238)
- ☐ 徐令义
 进一步增强“四个意识” 扎实推进中等城市建设… (243)
- ☐ 莫建林
 发挥优势 加快集聚 建设跨世纪新嘉善 …………… (249)

附 录

- ☐ 浙江省推进城市化工作有关构想…………… (259)
- ☐ 浙江省城镇体系规划结构图

一、领导讲话



探索有浙江特色的城市化道路

中共浙江省委书记 张德江

一、推进城市化是我省经济社会发展的必然要求和强大动力

目前,我省人均 GDP 按汇率折合 1350 美元,总体上已进入工业化中期,但城市化水平只有 35%,与国际上处于同一发展阶段地区的城市化水平相比差距很大,制约了经济社会的进一步发展。按照城市化发展的一般趋势,一国或一个地区人均 GDP 超过 1000 美元、城市化水平达到 30% 以后,城市化进程将会加快。从我省经济社会发展的实际情况看,已经具备了城市化加速发展的基础和条件。浙江经济社会要有新的发展,有质的飞跃,要在下一轮竞争中取得主动,必须顺势应时,加快推进城市化进程。

1. 加快推进城市化,是我省产业结构调整 and 升级的突破口

城市化在产业结构调整中发挥着重要的作用。城市化不是简单的人口集聚,最重要的是生产要素的集聚,对于推进我省经济结构的战略调整,提高产业层次、产品档次和国际竞争力,使我省三次产业结构逐步从“二、三、一”向“三、二、一”转变,都将产生巨大而又深刻的影响。

城市化水平与第三产业发展密切相关。第三产业的兴起也是工业化进程加快的必然要求。长期以来，我省三次产业结构中的突出问题是第三产业比重明显偏低，尽管近年来我们一直注重加快第三产业的发展，但收效不大。1998年我省第三产业增加值占GDP的比重仅为33.3%，低于山东34.8%、江苏35.3%和广东36.9%的水平，远低于世界发展中国家45%的平均水平，其中的重要原因是城市化滞后。城市化是第三产业发展的基础和依托。没有一定规模和水平的城市，第三产业就难以生成、发展和形成效益。推进城市化，为我省第三产业的加快发展找到了一条切实可行的路子。城市化拓展了第三产业的发展空间和领域。随着企业和人口向城市集聚为特征的城市化发展，不仅会带动商贸流通、餐饮服务、交通邮电、旅游等产业的发展，也会带动科技、教育、文化、保健、信息服务和社区服务等新兴第三产业的发展。只有推进城市化，才能从根本上解决我省第三产业发展缓慢、比重明显偏低的问题。

城市化为优化工业产业结构，促进农业现代化创造了良好的条件。从产业状况看，工业经济在今后一定时期仍将是我省经济增长的主体。但我省工业经济必须提高层次，提高技术含量，提高市场竞争力，实现工业现代化。工业化推动城市化，城市化提升工业化。加快城市化，有利于充分发挥城市在现代产业发展中的服务、管理功能，促进专业化分工协作，提高产业组织化程度；有利于改变企业布局分散，形成规模经营和集聚效益，提高整体素质；有利于推进制度创新和技术创新，提高企业产品技术含量和市场竞争力。同时，城市化和工业现代化，促进农业向非农产业转移，农民向城市转移，提高农业产业化、企业化和集约化的水平，进一步巩固和强化农业基础，为实现农业和农村现代化创造良好条件。

2. 加快推进城市化，是扩大内需、促进我省经济持续加速增长的持久动力

内需不足已成为目前制约我省经济持续快速增长的重要因素。内需不足的长期性、结构性、根本性原因是城乡结构严重失衡，城市化滞后。推进城市化进程，必将扩大消费需求，带动城市基础设施等投资建设，同时创造更多的就业机会，为我省国民经济的持续快速增长提供持久、强大的动力。

推进城市化，能够有效拉动消费需求的增长。内需不足，一个主要方面是农民的最终消费需求不足。加快推进城市化，使大量农村人口转为城市人口，改变他们原来的生产方式、生活习惯，可大大拉动其消费需求。去年，占全国人口 70% 的农民，消费水平仅占全国的 40%，城乡居民的消费水平有明显差距。我省城乡消费水平虽然略高于全国水平，但农村居民消费水平也仅为城市居民的 1/2。我省城市化水平每提高 1 个百分点，将有 45 万农民转为市民，他们的消费支出若达到目前城镇居民消费支出的平均水平，则增加的消费需求相当可观，这对扩大内需作用是十分明显的。

推进城市化，必将推动城市的市政和公共基础设施建设，增加投资需求。从 1998 年情况分析，我省 10.1% 的经济增长中，约有 4.4 个百分点是靠投资拉动的。而城市市政和公共基础设施以及住宅建设，是投资需求的重要方面。据专家测算，1998 年我省城市基础设施及相关投资至少在 300 亿元以上。另据世界银行估算，未来 5 年我国仅大城市扩张的投资需求就约有 5000 亿美元。可见其扩大内需的作用是不可低估的。

推进城市化，有利于创造更多就业岗位，缓解就业压力。我省第二产业吸纳劳动力数量从 1994 年以来就逐步下降，大力发展第三产业是拓宽就业渠道的必然选择。如果不加快推进城市化进

程，拓展第三产业的发展空间，从一、二产业转移出来的大量劳动力就难以找到出路，不但造成劳动力资源浪费，甚至还会影响到社会稳定。另一方面，推进城市化带来的大规模城市建设本身需要大量的劳动力，这也能有效缓解就业压力。

3. 加快推进城市化，是解决“三农”问题、有效增加农民收入的根本出路

推进城市化，就是从根本上打破城乡分割的二元结构，促进农业向非农产业、农村向城市、农民向市民的转移，实现城乡经济社会一体化发展。当前，我省经济发展中出现的农产品卖难，农民收入增长趋缓等问题，与城市化滞后密切相关。浙江 4400 万人口，有 2800 多万在农村。农民的收入水平不到城市居民的一半，三个农民生产的农产品供一个市民消费。这样，农民的收入水平怎么提高，农村市场怎么启动，结构性生产过剩的局面怎么改变？可以说，农村改革和发展走到今天，继续就农村论农村，就农业论农业，就农民论农民，甚至就工业论工业，是很难找到根本出路的。离开城市化去消除城乡差距是根本不可能的。

推进城市化为解决“三农”问题开辟了一条新的途径。城市是农村人口和生产要素转移的聚集地，推进城市化有利于带动乡镇企业连片集中发展；有利于带动农业产业化发展，提高农产品的市场化程度；有利于带动农业综合开发，调整农业生产结构，发展效益农业；有利于吸纳农村剩余劳动力，促进土地使用权流转和适度规模经营；有利于改善农民收入结构，增加农民收入。总之，只有农村剩余劳动力转向非农产业，农业生产方式才能变革，农民消费方式才能改变，城乡二元结构问题才能逐步解决。所以，解决“三农”问题的根本出路是减少农民，减少农民的根本出路是加快二、三产业的发展，加快城市化进程。

4. 加快推进城市化，是进一步改善投资环境，提高我省对内对外开放水平的有效途径。

我省经济要面向未来，走向世界，提高国际竞争力，必须进一步扩大对外开放，提高对内对外开放水平，与国际大城市的服务功能、发展水平逐步接轨。城市是吸纳企业和人才的高地，是提高对内对外开放水平的基础。我省对外开放领域中，利用外资尤其是外商直接投资是个薄弱环节，这与城市发展水平不高，基础设施不完善，服务功能不齐全有很大的关系。近年来，我省出现了一些企业向上海、杭州等大城市迁移的现象，也说明了大城市能够为企业发展提供更好的条件。

城市具有明显的集聚效应。城市化的推进，必将扩大和完善现有城市的各种功能，进一步拓展产业发展的空间，从而促进金融、保险、技术、人才、房地产等要素市场的发育，带动法律、会计、审计、评估、咨询等中介服务组织的发展，推进政府服务管理职能的转变，提高城市开放水平，为吸引国内外投资，引进国内外优秀人才，接受国外产业转移，发展高新技术产业提供良好的环境。

随着经济全球化和信息化进程的加快，城市作为信息接收和辐射中心的作用将日益突出。提高城市化水平，有利于加快建立覆盖全省、联接国内和国际、具有世界先进水平信息基础设施和综合信息服务体系，便于我省广大企业，尤其是中小企业掌握对外交往的经济科技信息，发展对外经贸合作，走向国际市场，提高竞争力。

城市化是现代化的重要标志，也是实现现代化的必由之路。城市化的推进，不仅仅具有上述几个方面的意义和作用，并且能够有力地促进经济社会、科技教育、国民素质、生活质量和社会事业的全面发展和提高，加快经济发展从量的扩张向质的提高转

变，推动我省第十次党代会提出的提前基本实现现代化宏伟目标的实现。

二、推进城市化需要把握的几个问题

今后一个时期，我省城市化发展的总体要求是：以现代化战略为导向，以制度创新为动力，加快城市化进程；遵循城市化发展的宏观规律，规划先行，有序推进，强化杭、甬、温等中心城市功能，积极发展中小城市，择优培育中心镇，完善城镇体系，走大、中、小城市协调发展的城市化道路；全面提高城市整体素质，增强城市要素集聚和经济辐射功能，充分发挥城市在区域经济社会和社会发展中的核心作用，实现城乡协调发展。到2010年，我省城市化水平达到50%以上。

推进城市化，必然带来经济社会发展的深刻变革，引起体制和政策的相应调整以及利益格局的变化，必须加强领导，正确处理好方方面面的关系。

1. 大、中、小城市的关系

大、中、小城市的关系，实际上是形成布局合理、功能互补的城镇体系，走大中小城市协调发展的城市化道路。从全省的经济社会发展实际看，我省城市发展的主要问题是数量少，规模小，功能弱；体系结构不合理；建设水平低，“村村像城镇，镇镇像农村”。从浙江实际出发，必须形成以大城市为中心、中等城市为骨干、小城市和小城镇布局合理、功能互补的城镇体系。

进一步突出杭州、宁波、温州三大中心城市在省域城镇体系中的龙头地位。杭州要根据“建经济强市、创文化名城”的总体要求，强化作为全省政治、经济、文化、交通和信息中心的功能。宁波要发挥港口优势，发展成为现代化的国际性港口城市和

我省经济中心之一。温州要加大外向发展力度，发展成为东南沿海重要的工业商贸中心城市。同时，对金华重点加以扶持，加强城市群建设，逐步形成浙中地区的大城市。大城市要扩大规模，完善功能，提高建设水平，增强集聚和辐射能力。

积极扶持和加快发展中小城市，不断增强其要素集聚和经济辐射功能。我省目前中等城市不仅数量少，而且功能弱，是整个城镇体系结构中的薄弱环节，这种状况亟待改变。地级市和经济强县（市）政府驻地城市，应根据各自经济社会发展的趋势和城市建设的基础与条件，把强化功能与扩大规模结合起来，积极向大中城市迈进。到 2010 年，把台州、绍兴、嘉兴、湖州发展成为人口规模 50 万以上的大城市。衢州、舟山城市人口规模达到 30 万以上，丽水城市人口规模达到 20 万人以上。其他 24 个县级市向中等城市发展。在现有实力相对较强的县中，再扶持发展一批小城市。

以县城为重点，着力培育 100 个中心镇，促进小城镇发展从数量型向质量型转变。中心镇要加快基础设施和公共服务设施建设，提高城镇品位和质量，吸引生产要素集聚，引导集中发展。

大、中、小城市的发展，要充分利用开发区和特色工业园区的现有基础和条件，进一步加强规划，拓展功能，集聚产业，把开发区建设成为城市的现代化新区。

2. 城市化与区域经济发展的关系

城市对区域经济的发展起着集聚和带动作用。城市尤其是中心城市的发展与区域经济互为依托、相互促进。随着中心城市规模不断扩大和功能逐步完善，对区域发展的辐射和带动作用将会不断增强。同时，区域经济的发展又支撑了中心城市的发展和繁荣。城市的发展、区域经济的发展，要充分考虑到上海国际大都市的影响。利用我省地处沿海经济开放带，位于以上海为龙头三

三角洲经济圈南翼的区位优势，主动参与分工合作，接受上海“三个中心”的辐射，使我省成为上海经济发展的腹地。

城市的发展要从区域的经济、社会、资源等条件出发，注重内涵质量和开放度的提高，发挥比较优势，大力发展区域特色经济，强化优势产业和专业市场在区域经济发展中的作用。通过发挥比较优势形成城市特色，进一步带动区域经济的发展，使区域经济在全省乃至全国形成优势。有的要依托港口资源的优势，“以港兴市”；有的要依托商贸和专业市场的优势，“兴商强市”；有的要依托工业经济的优势，“兴工强市”；有的要依托旅游资源的优势，建设旅游城市，等等。

推进城市化，要坚持城乡协调发展。没有农业农村的现代化，就没有真正的现代化，也没有真正的城市化。农业农村现代化为城市化提供条件，城市化为农业农村现代化开辟出路。我省西南部山多坡陡，土地少且多分散在山谷溪边，人口又特别密集，人与溪河争地矛盾突出，加上地质灾害十分频繁，每年都造成大量人员伤亡和财产损失，使这些地区难以根本脱贫。城市发展要充分考虑到异地开发扶贫，促进人口向城市聚居，逐步减少山区人口，减轻山区的环境和生存压力，促进山区经济发展，改善山区人民生活。

3. 城市化与历史文脉、文化教育的关系

城市化要与历史文化遗产、文化教育相连接，互相促进。在一定意义上说，城市文化是城市的灵魂，一个无视历史文脉的继承和发展、文化含量和文化品位不高的城市是没有生命力的。每个城市都应该根据自己的历史、文化、经济、社会、环境的特点，突出城市建设的特色，加强城市文化建设，提高城市文化的品位。要十分重视历史文脉的继承和发展，弘扬传统文化和地域文化特色。浙江素有“文物之邦，旅游胜地”的美誉，历史文化

源远流长，杭州、绍兴、宁波、衢州、临海 5 座国家级历史文化名城，6 座省级历史文化名城和 15 处省级历史文化保护区，还有一大批国家级、省级和县级重点文物保护单位，这些都是十分珍贵的资源，是浙江文化的根，一定要保护好、开发好、利用好。当然，我们也不能被历史文物古迹捆住手脚，无所作为，吃祖宗饭，再过十几年还是老样子。要正确处理保护好历史文化名城与建设现代化城市的关系，把保护好古城与建设好新城很好地结合起来，使古城换新颜。

城市建设要充分体现时代气息和地域特色，提高城市的文化内涵。城市建筑不能千人一面，楼与楼一个样，街与街一个样。要重视城市整体形象设计，注意自然美、真实美、协调美、内在美，对每个高楼、广场、街景、公园、雕塑、喷泉等都要进行精心设计，精心建设，形成与城市的历史、文化、经济、社会、环境相衬的建筑风格和城市风貌。

城市化包括人民生活的现代化和人的素质的不断提高。要加大对城市文化教育的投入。教育是提高人的素质最根本的手段。一定要高度重视教育事业的发展，努力建立完整的教育体系，使人人受教育，并不断提高教育质量。人民群众不但需要丰富的物质生活，更要有丰富的精神文化生活。深化文化体制改革，繁荣文化市场，发展文化产业，营造良好的文化氛围，用健康的、文明的、向上的文化引导人、教育人，提高和陶冶人的情操。要特别重视住宅、生活小区建设，改善人民的居住条件，创造优美的生活环境。发展社区服务，方便群众生活。发展体育卫生事业，提高人民的健康水平。建立健全社会保障体系，解除人民群众的后顾之忧。广泛开展做文明市民、创文明城市活动，丰富市民的精神生活，提高市民的文明素质，创建良好的城市秩序和整洁的城市环境。