

# 新城市建设文集

## ——中华城建风采颂

人民日报社文化事业中心宣传策划部 编著



中国科学技术出版社  
CHINA SCIENCE & TECHNOLOGY PRESS

# 新 城 市 建 设 文 集

## —— 中 华 城 建 风 采 颂

人民日报社文化事业中心宣传策划部 编著

中 国 科 学 技 术 出 版 社

· 北 京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

新城市建设文集：中华城建风采颂 / 人民日报社文化事业中心宣传策划部编著。—北京：中国科学技术出版社，2003.8

ISBN 7-5046-3611-8

I.新... II.人... III.城市建设—成就—中国—文集 IV.TU984.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 069683 号

责任编辑：鲍 峰

责任校对：孟华英

责任印制：王 沛

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码：100081

电话：62179148 62173865

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京长宁印刷有限公司印刷

\*

开本：889 毫米 × 1194 毫米 1/16 印张：19 字数：720 千字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数：1—200 本 定价：270.00 元

---

(凡购买本社的图书，如有缺页、倒页、脱页者，本社发行部负责调换)

## 编委会

学术顾问：李君如 仇保兴 姚兵  
学术指导：朱铁臻 李忠杰 傅崇兰  
特邀编委：马学理 万武义 许中志  
            张大军 李宏 田杰  
            王瑞洲 马宗林 陈洪生  
            李卓雄 申玉英 雍可阳  
            刘群英 肖希鹏  
编委会主任：丁振海  
编委会副主任：戴玉祥 李有存

## 编制

人民日报社文化事业中心宣传策划部

## 协助

全国城区工作委员会 新型城区联合建设办公室

## 支持

北京中城区合投资管理有限公司

# 前言

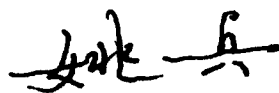
城市化的进程代表了一个国家社会进步和经济发展的脉络，随着人类进入以城市为主体的现代化发展新时期，我国也进入了全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。近年来，随着经济的发展，各地的城市城镇建设日新月异。各地各级政府和建设部门在“三个代表”重要思想指引下，本着服务市民和推动发展进步的思想，大力加强城市城镇的两个文明建设，规划建设了一大批人民安居乐业、社会经济持续发展的社会主义新城市、新城镇。在这场划时代的建设事业中，也突出展现了中华城建的文明风采。

2003年建设部提出：要以十六大精神统揽和指导建设事业的各项工作，按照“发展要有新思路、改革要有新突破、开放要有新局面、各项工作要有新举措”的要求，积极推进建设事业的各项改革；要深入贯彻落实十六大对文化建设提出的要求，大力发展社会主义文化，建设社会主义精神文明，结合行业特点，积极推进产业文化建设和企业文化建设，积极推进思想道德建设和精神文明创建活动，在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业中，作出建设部门应有的贡献。总结各省、市努力实践“三个代表”重要思想，推进城市现代化建设的经验；展示各地近年来城市建设的新风采、新面貌；反映各级建设部门重视和开拓性地推动城市建设的思路，展示在现代化城建工作中作出突出成绩的单位 and 先进人物，交流各地制定并实施城市建设“十五”计划的宏伟蓝图和良好的发展势头，将是这本《文集》的重要初衷，也是加强建设系统文化建设，弘扬主旋律的要求和体现。

我国的现代化城市建设道路还只能说是起步。探索和研究新城市新型城区的建设发展，实现党的十六大提出的要在 21 世纪头 20 年推动城乡建设发展、全面建设小康社会的宏伟目标，将是一项长期而艰巨的任务。好在有各级领导同志的关心和重视，有众多专家、学者、建设行业工作者的创新思维和实践经验，相信能给予我们的中华城建事业以无穷的启示和鼓励，这也是《文集》奉献给我们的一份丰实的精神食粮，让我们向所有关心和投身城建的人们致以崇高的敬意。

原建设部总工程师

同济大学博士生导师

A handwritten signature in black ink, appearing to read '姚兵' (Yao Bing), written in a cursive style.

2003 年夏于北京

# 目 录

## 工作指导

- 中国小康任务长期艰巨 四大举措确保经济发展·····全国人大常委会副委员长 成思危 (3)
- 关于城镇化问题的思考·····建设部部长 汪光焘 (4)
- 附:中国小城镇发展与建设生机勃勃——沿着有中国特色的乡村城市化道路阔步前进····· (9)
- 狠抓落实 强化城乡规划的调控和监督——在全国城乡规划工作会议上的讲话摘要·····建设部副部长 仇保兴 (10)
- 附:党的十三届四中全会以来我国城乡规划工作成果显赫····· (20)
- 提高资源对可持续发展的保障能力
- 国土资源部部长田凤山在纪念联合国人类环境会议30周年及联合国环境与发展大会10周年座谈会上发言  
····· (22)
- 深化融资体制改革 推进信用建设 加快城市化发展·····国家开发银行行长 陈元 (23)
- 城镇化战略与城建投融资体制改革·····建设部副部长 傅雯娟 (26)
- 建设生态城市和生态镇 实现可持续发展
- 在全国城市污水和垃圾治理与环境基础设施建设工作会议上的讲话·····建设部部长 汪光焘 (28)
- 加强城市污水和垃圾治理工作 促进城市可持续发展
- 在全国城市污水和垃圾治理与环境基础设施建设工作会议上讲话·····建设部副部长 仇保兴 (31)
- 加快环境基础设施建设 努力实现“十五”城市环境保护目标
- 在全国城市污水和垃圾治理与环境基础设施建设工作会议上讲话·····国家环境保护总局副局长 汪纪戎 (36)
- 适应加入WTO后的新形势 加快市政公用行业市场化的进程·····建设部城市建设司司长 李东序 (40)
- 推进城市污水、垃圾处理产业化发展·····国家计委投资司副司长 孔令龙 (43)

## 理论研究

- 城市建设必须做好资源配置·····中国城市科学研究会理事长 周干峙 (47)
- 21世纪中国城市化趋势与经营城市战略  
·····中国社科院城市发展与环境研究中心原主任、北京市政府专家顾问团顾问 傅崇兰 (47)
- 五大策略构建现代化城市·····国务院经济体制改革办公室综合司司长 范恒山 (49)
- 实施城镇化带动战略 加快现代化建设步伐·····中国城市科学研究会秘书长 顾文选 (50)
- 促进中国城市步行街和谐发展·····中国城市经济学会常务副会长 杨重光 (52)
- 城市特色美的探求·····中国工程院院士、中国科学院院士、国家级设计大师、清华大学教授 吴良镛 (55)
- 城市化是解决中国社会二元结构矛盾的根本出路·····中国城市发展研究会秘书长 朱铁臻 (58)
- “关口”话城建·····建设部城建司 王瑞春 顾宇新 (61)
- 新中国城市建设方针的演变·····中国社会科学院经济研究所 董志凯 (65)
- 中国城镇化绩效及当前存在的主要问题分析·····中国土地勘测规划院地政研究中心 姜爱林 (68)
- 关于城市建设的经济思考·····河北省衡水市建委 杨晓翠 田玉杰 李建华 (71)

## 管理创新

### ——城市“升格”必由之路

- .....中国城市科学研究会长江三角洲联系中心常务干事、浙江省城市科学研究会秘书长 陈洁行 (73)
- 对大众体育设施建设的思考.....同济大学建筑与城市规划学院 孙倩 (74)
- 珠三角城镇群发展战略探讨.....广州市规划院 范彩金 (77)
- 全民健身与居住区规划.....河南大学建筑工程系 柯宏伟 (79)
- 建设生态化可持续发展的中国城市
- .....深圳市建设工程质量检测中心 张彩虹 天津大学建筑学院 董岩 (81)
- 现代城市规划管理理念问题.....重庆行政学院 汪志红 (85)
- 项目区分理论与城市基础设施投资体制改革.....全国市长培训中心副研究员 余池明 (87)
- 我国城市规划面临的问题和发展趋势.....同济大学建筑与城市规划学院博士生导师、教授 陈秉钊 (89)
- 关注今天和明天的城镇化.....赵承 (92)
- 大城市钟情轨道交通.....韩睿华 (93)
- 城市：你有多少人性与文态.....王致诚 (95)
- 注重城市规模效益.....中央财经大学经济学系副主任 冯春安 (97)
- 乡村文化与现代文明相融合.....清华大学建筑学院副院长 尹稚 (97)
- 从生产城镇转为营销城镇.....北京大学城市与环境学系主任 杨开忠 (97)

## 实践探索

- 我国人居环境的进步与发展.....建设部外事司司长 李先逵 (101)
- 城市飞虹 风流尽显半世纪——新中国桥梁建设回望.....文雨 照清 王云 (105)
- 构建地铁产业 发展地铁经济.....深圳市地铁有限公司 李平 (107)
- 军队储备房地产怎样适应经济发展的需要.....南京军区房地产管理局局长 丁万宽 (110)
- 博物馆对城市建设的作用.....河北省邢台市郭守敬纪念馆 谢剑荣 (112)
- 历史文化名城、工业能源基地与旅游产业的协调发展——以山西大同为例.....中国社会科学院 依绍华 (113)
- 一片丹心为名城
- 记全国“五·一”劳动奖章获得者邯郸市城建局局长冯连生.....河北省邯郸市城市建设局宣传处 (116)
- 上海新天地：修旧如旧 建筑文化追求的典范
- .....《建筑创作》杂志社主编、高级工程师、北京市人民政府专家顾问团顾问 金磊 (118)
- 论成都城市形象的塑造.....成都市建设委员会主任 刘玉成 (119)
- 消除城市形象的“杀手”.....湖北省建设厅副厅长 周争先 (121)
- 经营城市要坚持四条原则——以岳阳市经营城市的实践为例.....湖南省岳阳市建设局 罗遥 (123)
- 构建四项机制 深化市政公用改革.....湖北襄樊市城市建设局 (125)
- 解放思想 更新观念 不断深化对城市化规律的认识.....山东省建设厅厅长、党组书记 王军民 (127)
- 不懈的追求——联合国人居奖在中国.....袁仁标 蒙光中 (130)
- 城市地下空间利用前景广阔——访中国建筑科学研究院副院长王有为.....岳欣 (133)
- 给城市披上和谐与美的外衣——中央美术学院教授韩光煦谈城市色彩规划..... (134)
- 从照亮夜色到扮靓夜景.....江苏省南通市建委 陈明 茅建祥 裴立新 安朝晖 (136)



|                                           |                                          |
|-------------------------------------------|------------------------------------------|
| 浅谈经营城市·····                               | 福建省漳州市建设局 马唯唯 (138)                      |
| 从城镇的拓展到城乡一体化                              |                                          |
| ——对城乡规划管理一体化的思考·····                      | 江苏省昆山市规划局 何剑鸣 (139)                      |
| 城市建设与可持续发展·····                           | 河北省建设厅副厅长 朱正举 (141)                      |
| 切实做好“经营城市”这篇新文章·····                      | 山西省阳泉市建设局党委书记、局长 薛银栓 (144)               |
| 生态 特色 人本——小城镇景观规划三位一体论                    |                                          |
| ·····                                     | 河北工程技术职业学院 陈平 河北农业大学城乡建设学院 唐秀丽 赵荣山 (146) |
| 城市公园路在何方·····                             | 林建新 (148)                                |
| 探索城建筹资新路——记北京四环路独特的投融资模式·····             | 肖红 (150)                                 |
| 武汉：重新规划绿阴·····                            | 聂勇军 (152)                                |
| 科学的规划是永久的财富——黑龙江省建设厅副厅长俞滨洋谈城镇体系规划·····    | 薛秀春 (154)                                |
| 珍贵的“天之水”别白白流走——北京建筑工程学院教授车武、汪慧贞谈雨水利用····· | (156)                                    |
| 构筑城市第二轮廓——我国城市夜景照明工程侧记·····               | (158)                                    |
| 新世纪呼唤城市建设债券·····                          | (159)                                    |
| 附：城市建设债券的有关概念·····                        | 建设北京分行 李铁 (161)                          |

## 经验交流

|                                  |                                    |
|----------------------------------|------------------------------------|
| 世外桃源“天尽头”——山东省荣成市人居环境建设纪实·····   | 山东省荣成市建设委员会 马书泉 杨志礼 (165)          |
| 建设经营管理——以湖南岳阳市为例·····            | 湖南省岳阳市建设委员会主任 张振彬 (167)            |
| 山东中心城市与区域协调发展研究·····             | 山东省建设厅 崔秀顺 (169)                   |
| 提高认识 不断创新 大力推进城镇化·····           | 原中共赣州市委副书记(现吉安市委书记) 胡长林 (173)      |
| 城市建设筹资“十”法·····                  | 湖北省潜江市规划局局长 李国凡 孝感市规划局局长 田继林 (175) |
| 城镇化是实践“三个代表”的必然要求·····           | 贵州省建设厅厅长 江厥中 (177)                 |
| 加快建设皖西北中心城市的思考·····              | 安徽省阜阳市建委主任 邹忠杰 (179)               |
| 美化城市环境 豪情满怀迎奥运——北京户外广告与城市环境····· | 北京房地产广告有限公司 傅增杰 (181)              |
| 发挥综合资源优势 推进“中国绿城”建设·····         | 广西南宁市人民政府 (183)                    |
| 搞好节水和水污染防治 促进北京可持续发展·····        | 北京市市政管理委员会 (185)                   |
| 引进经营城市新理念 促进长春城建事业跨越式发展·····     | 长春市建委 战福军 (187)                    |
| 体现江城风采 展示楚韵魅力·····               | 武汉市委党校 张葆君 (189)                   |
| 杭州城市景观设计·····                    | 中共杭州市委政策研究室 陈跃 (191)               |
| 加强城市建设管理 创造良好人居环境·····           | 湖北省建设厅厅长 张发懋 (194)                 |
| 提高品位 塑造特色 建设生态园林城市·····          | 枣庄市台儿庄区建委 孔维征 孔晓飞 (196)            |
| 以“文化建园”为宗旨 把首都建成一流国家园林城市·····    | 北京市园林局 王仁凯 (197)                   |
| 认真实施城市化战略 推动经济社会全面发展·····        | 海南省建设厅厅长 夏恩恕 (200)                 |
| 创造良好的生态和生活环境·····                | 杭州市建设委员会 鲍世明 (202)                 |
| 以思想解放促建设事业发展·····                | 王西明 (204)                          |
| 阆中历史文化名城保护与发展纪略·····             | 人民日报《时代潮》特约记者 邢学大 (206)            |
| 挖掘巴蜀文化 突显涪陵个性·····               | 重庆市涪陵区市政工程管理处 吴晓琳 (208)            |

步入市场天地宽 一招妙棋活全局——对资源型城市以经营城市为突破口拉动区域经济发展的思考

- .....邯郸市峰峰矿区规划建设委员会 索子文 李广生 张永军 (211)
- 建园林城市 创和谐环境——关于包头市城市建设、管理、经营的思考.....包头市建设局党委书记、局长 裴绪 (213)
- 忠实实践“三个代表”推进城市化和城市现代化进程.....江苏省建设厅厅长 黄卫 (215)
- 建设住总文化.....北京住总集团有限责任公司党委副书记 荣自立 (217)
- 清泉浇灌文明花——蚌埠供水有限公司精神文明建设纪实.....蚌埠市供水有限公司 王晟 (219)
- 高标准建设公园 全方位为旅客服务.....济南趵突泉公司管理处 李宗益 (221)
- 创新机制 选好载体 注重实效.....青岛市城市管理局 林君 马晓晖 (223)
- 与时俱进的企业文化——中房集团淄博城建开发公司企业文化建设纪实.....杨国静 (226)
- 1 + 10 = 无穷大.....中房集团沈阳公司董事长 赵昱 (228)
- 新兴的绥化市向现代化迈进..... (230)
- 海河岸上新天津..... (231)
- 杭州,我们诗意地居住.....鲍世明 (233)
- 南昌打造“花园城市”.....熊丹 (234)
- 开辟城市第二水源——大连城市污水回用侧记..... (235)
- 特色广场靓绍兴..... (237)

市长论坛

- 广州市城市生态环境保护和发展规划.....广州市市长 林树森 (241)
- 依托优势 建设中国优秀旅游名城.....吐鲁番市市长 加帕尔·依布拉音 (243)
- 遵循客观规律 发展中心城市.....宁波市市长 张蔚文 (245)
- 抓住西部大开发机遇 推进拉萨城市化发展.....原拉萨市市长 洛桑江村 (247)
- 当前城市规划工作存在的问题及改革对策.....江苏省宿迁市副市长 范学恕 (249)
- 十堰市生态城市建设的思考.....十堰市副市长 冀群凤 (251)
- 树立崭新的城市规划观 把握未来的发展主动权.....长沙市市委常委、副市长 赵小明 (253)
- 21 世纪前十年海口发展的战略思路.....海口市市长 王法仁 (255)
- 加大基础设施建设力度 全力推进城市化进程.....白山市副市长 徐斌 (257)
- 挖掘历史文化内涵 努力建设现代化名城.....湖北省钟祥市副市长 颜昌成 (259)
- 引入市场化经营机制 建设现代化新型城市.....河北省定州市市长 郭若定 (261)
- 城市化提速的关键在于科学经营城市.....湖北省荆门市市长 许克振 (263)
- 树立经营城市理念 加速城市建设步伐.....山东省平度市委副书记 石德才 (265)
- 垦区第一城 戈壁变明珠.....石河子市副市长 姚小钦 (267)
- 内陆欠发达地区加速城镇化的途径.....河北省邓州市常务副市长 张兴珍 (269)
- 长远规划 建管并重 全面推进“云腿之乡”城市化进程.....原云南省宣威市市长 司宪年 (271)
- 把开放、文明、富裕的新宿州带人 21 世纪.....中共宿州市委书记、市长 陈树德 (273)
- 城市管理——城市的永恒主题.....达州市市长 谢天刚 (274)
- 发展高效生态经济 加快黄河三角洲建设和发展.....中共东营市委书记 石军 (275)
- 更新城市工作理念 加快推进城市化进程.....南通市市长 罗一民 (276)

|                                |                         |
|--------------------------------|-------------------------|
| 邯郸：城市活力来自经营·····               | 河北省原邯郸市市长 宋恩华 (277)     |
| 加快基础设施建设 努力提高城市现代化水平·····      | 原中共咸阳市市委书记、市长 李堂堂 (278) |
| 建设秀美城市 加速经济发展·····             | 岳阳市市长 罗碧升 (279)         |
| 立足特色 建设中国五金名城·····             | 永康市市长 楼朝阳 (280)         |
| 面向新世纪 塑造新形象·····               | 焦作市市长 毛超峰 (281)         |
| 韶山：做好做活旅游文章·····               | 原韶山市市长（现湘潭市） 刘森甲 (282)  |
| 向现代化城市迈进的鸡西·····               | 鸡西市市长 吴 炜 (283)         |
| 以专业市场接轨大市场·····                | 原湘乡市市长（现湘潭市） 廖继良 (284)  |
| 真抓实干：让古城保定换新颜·····             | 原保定市市长 付志方 (285)        |
| 中国西部大开发的宝地勐巴娜西——潞西市·····       | 潞西市市长 管国照 (286)         |
| 抓好五项调整 推进“三化”进程 努力实现跨越式发展····· | 濮阳市市长 杨盛道 (287)         |
| 突破城市发展瓶颈·····                  | 安徽省宣城市市长 方 宁 (288)      |
| 管理是城市建设之本·····                 | 河南省濮阳市副市长 郑实军 (290)     |

# 工作指导



# 中国小康任务长期艰巨 四大举措确保经济发展

全国人大常委会副委员长 成思危

江泽民同志在中共十六大报告中提出,要在21世纪头20年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。这是一项长期艰巨的任务,需要全国人民踏踏实实地奋斗20年。在为一个振奋人心的发展目标奋斗的同时,我们务必保持清醒的头脑和审慎乐观的态度。因为我国的经济的发展还面临不少问题和困难,国际环境还有许多不确定因素。

近来,有些人过于乐观,提出“30~50年赶上美国”,我确实不敢苟同。我们要按照邓小平的教导:“过头的话不要说,过头的事不要做。”要全面把握十六大报告中所讲的发展的内涵,要在未来20年中实现我国国内生产总值翻两番,完善民主和法制,提高人民素质,增强可持续发展能力,实现我国社会、经济、科技等方面的全面进步和人民生活质量的提高。增长是发展的重要因素,但不是惟一因素,不能只注重发展速度。我们应该要实实在在、有效益的、可持续的发展速度,要做到统计不报假数、会计不做假账。而且要确实能够拿到经济增长的效益,用于改善人民生活和提高综合国力,防止被浪费、流失或贪污掉。

我认为,关注中国经济未来几年的发展,要注意以下四个方面的问题。

首先,转移农村劳动力。现代化的主要内涵是工业化和民主化,而工业化的一个重要内涵就是农村劳动力向城市的转移。根据我的研究,农村人口从占总人口的30%增至70%,英国大约用了200多年,在19世纪中叶达到,美国用了近100年,在20世纪20年代达到。现在,我国城市与农村的人口为36:64,有专家认为,中国要在20年内转移2.2亿的农村人口。十六大报告中提出要消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍,引导农村劳动力合理有序流动,除了政府的主导作用以外,中介组织也很重要。目前我国的中介组织对进城务工的农民收费较高,权益保障不足,存在问题不少,要进行规范和管理,保证公平和公正。同时,还要通过教育、培训等方式提高民工的技能和素质。

第二,促进非公有制经济发展。中共十五大明确了非公有制经济的地位,十六大进一步明确了有关非公有制经济人士都是中国特色社会主义事业的建设者,必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展。政府要为非公有制经济发展创造必要的条件,如市场准入、融资便利、合理税费负担、法律保障等。但同时也要注意提高非公有制经济的素质,应对中国加入世贸组织后面临的国际市场竞争的挑战。在企业组织形式、管理制度和企业发展战略上,都有一个定位和转向的问题。要通过加强管理把企业做好,通过提高核心能力把企业做强,通过兼并重组把企业做大,并逐渐实现国际化。

第三,完善社会保障制度。对社会保障制度要全面考虑,合理安排。对失业、养老、医疗、工伤及意外事故四个方面的问题,要运用政府、社会、用人单位和个人四种力量,在社会救助、社会福利、社会保险、商业保险四个层次上发挥作用。政府应重点保障弱势群体,维持社会稳定。现在各级政府在低收入人群的最低收入保障方面,城市做得较好,但农村还需要进一步加强。

第四,发展虚拟经济,提高金融竞争力。虚拟经济是利用股票和债券及金融衍生品等虚拟资本直接用钱生钱的经济活动。根据我的测算,到2000年年底,全世界虚拟经济的规模已达约160万亿美元,而各国的GDP总额仅为30万亿美元左右。我国虚拟经济和实体经济的比例还不到1:1,这说明中国虚拟经济还很弱小,在发展虚拟经济方面还缺乏经验。我们要认真研究虚拟经济的运动和发展规律,特别是要研究虚拟经济与实体经济之间的相互作用和相互影响,促进我国经济稳定、快速健康地发展,提高我国的金融竞争力,尽量防范和消除虚拟经济的消极影响。我一直强调,建立社会主义市场经济体制,一方面要发挥市场在资源配置中的基础性作用,提高经济发展的效率;另一方面要注重发挥社会主义优越性,保障社会的公平和公正。要坚持“效率优先,兼顾公平”的原则,逐步缩小贫富差距,实现共同富裕。

# 关于城镇化问题的思考

建设部部长 汪光焘

## 一、推进城镇化的时代背景

1997年,中国共产党第十五次全国代表大会报告提出,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”。

1998年,党的十五届三中全会明确指出“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略,有利于乡镇企业相对集中,更大规模地转移农业富余劳动力,避免向大中城市盲目流动,有利于提高农民素质,改善生活质量,也有利于扩大内需,推动国民经济更快增长”。

2000年,十五届五中全会则进一步提出了积极稳妥地推进城镇化的战略目标,指出发展小城镇是推进我国城镇化的重要途径,之后印发了《中共中央关于促进小城镇健康发展的意见》。

2001年,第九届全国人民代表大会第四次会议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》把城镇化战略提升为与科教兴国战略、可持续发展战略、西部大开发战略相等同的国家战略。并且指出:“推进城镇化要遵循客观规律,与经济发展水平和市场发育程度相适应,循序渐进,走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路,逐步形成合理的城镇体系。有重点地发展小城镇,积极发展中小城市,完善区域性中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用,引导城镇密集区有序发展。要大力发展城镇经济,提高城镇吸纳就业的能力。加强城镇基础设施建设,健全城镇居住、公共服务和社会服务等功能。以创造良好的人居环境为中心,加强城镇生态建设和污染综合治理,改善城镇环境。”

2002年,九届人大五次会议再次提出“积极稳妥地推进城镇化,促进农村劳动力向非农产业转移”。并指出要“为农民进城务工经商提供方便,切实保障他们的合法权益”。

城镇化主要是指伴随着现代工业和信息社会、经济社会分工的细化而产生的人口向城市集中的过程。这其中包括两部分人口,一部分人口在行政建制的市和镇生活以及向这些地方迁移,这是指《城市规划法》所规定的行政建制的市和镇(统称为城市);另一部分指人口脱离了直接农业耕作向集镇的流动。目前我国的城镇化水平已由20世纪70年代末、80年代初的18%增长到2001年的37.7%。从根本上讲城镇作为具有经济和社会组织能力的聚集体,通过自身的创造和科技、制度创新对社会发展产生巨大能动作用。城市是经

济发展的主要推动力和先进思想、科技和文化的策源地,是现代文明的摇篮。实施城镇化战略,是促进国民经济持续快速健康发展、实现现代化的必然选择,是世界上包括中国在内的所有国家和地区走向现代化的必由之路。加速城镇化也是解决现阶段国民经济和社会发展中一系列深层次矛盾的重要突破口,它能促进我国剩余劳动力转换、解决人口结构性的矛盾,是提高农业劳动生产率、实现农业现代化的根本出路。积极稳妥地发展小城镇,是实施城镇化战略的重要途径。

农民进城务工经商的根本目的在于就业。据有关部门统计,目前我国1.3亿富余劳力有7000万~8000万人实际已在城市生活,有长期稳定居住的,也有季节性流动的。从第五次人口普查将在城市居住半年以上的流动人口按照城市人口统计来看,实际上已经承认了农民进城、人口流动的市场原则和农民自主选择的现实状况。外出务工农民收入已占农村总收入的80%,这意味着城市对农村已有反哺作用。

据有关部门统计,农民进城务工,60%流向东部城镇,30%流向中部城镇,10%在西部城镇;40%进入大城市,40%进入了中小城市,还有20%在小城镇,这意味着人员的流动是与经济发展状况密切相关的,从根本上说是就业机会带动了人口的流动。

国有企业改革、职工就业状况的调整及部分职工下岗是社会主义市场经济体制发展过程中,劳动力资源重组、企业提高竞争力的必然结果。城市中的职工下岗待业和农民进城务工的状况并存说明城市中的各种就业岗位是由不同结构、不同层次的人来从事的。农民进城务工,40%在大城市,60%在中小城市和城镇,是与他们的素质有关的。也说明农民进城也存在一个梯度发展的过程,即进入大城市务工的人往往在县城、中等城市先务工,积累经验以后再进入大城市的。

据介绍,目前已有150万户籍人口的石家庄市设想通过户籍制度改革,放开口吸纳30万人,来加快城市化的进程。但目前进城落户的农民仅有5万~6万人。这反映出三方面的问题:一是户口在城市流动人口中的实际作用到底有多大;二是石家庄的实际就业机会能提供多少;三是适应城市经济和社会发展客观需求的农村劳动力的素质又如何。

综上所述,研究城镇化问题,分析农民的流向、城市可提供的就业岗位和农民自身的就业状况是首要的问题。城镇化的过程从根本上说,就是一个如何适应农民脱离原有土

地、走向城市,寻找与其本身素质相适应的职业,并逐步比较稳定地在城市居住并生活的过程。由此也带来了提高进城农民自身素质的客观要求,以及为其子女创造良好的教育和生活条件,以便将来更好地在城市生存和发展的要求。同时,由于更多的农民脱离了农村土地上的农业劳动,也为在家乡继续从事农业劳动的家庭成员改善劳动条件、提高经济实力、创造好的生活环境提供了机会。

目前,农民工的流动,从数量上讲是每年增加近1400万人。他们离开了农业耕作,走向包括服务于农业生产的行业,但更多的是进城后提供劳务、从事服务业,少数有专业技术的进入了其他行业。从财富积累的角度来讲,目前我国农民收入的80%是进城务工人员在城市和县镇劳动所得的事实,足以让人们理解“实施城镇化战略,促进城乡共同进步”的重要意义。

## 二、城市人口状况和面对的暂住人口问题

城市户籍制度从历史的角度看,是与城市政府的经济政策相关的。城市户籍除了对城市中人的社会管理之外,还体现着城市居民拥有大量经济利益和社会特权,譬如改革前城市的各项补贴、凭证供应时期的无价有价值的证券,而更多的是表现在城市居民的就业、子女上学、享受医疗保障和住房分配或租赁等方面的特殊权力,从某种意义上讲,城市户籍参与了社会分配。二元经济社会的这种分配不公,形成了传统概念上的城镇化模式,即城乡分离地发展。这也是到目前为止,将以农业产业化发展、农业产品加工和农业机械化需求为重点的乡镇企业纳入农业范畴来统计的主要原因。农业人口的流动在传统上,也只有通过上学(如高考)和升迁提干及农转非才能真正离开自己劳动的土地去谋职和工作。

改革开放20年来,发达地区的劳务需求和工作岗位的提供为大量农民进城提供了机会。同时,城市中尽管由于企业改革造成了富余人员下岗,仍然需要大量服务性就业岗位,但这些岗位中相当一部分的工作是城市户籍人口不愿意做、不愿意干的,这也为农村的富余劳动力进城提供了可能性,并且先进城的人们的成功经历以及获得实际利益的示范效应,带领了浩浩荡荡的农民大军进入城市。在这支队伍中,开路先锋是建筑业大军。早在20世纪70年代末,为解决城市居民的住房问题,有组织的农民建筑队伍应运而生。改革开放20年,农民工为城市经济的发展作出了重要贡献,同时在城市中也产生了适应于他们需要的服务,因而在城市中就出现了两个层面的生活服务圈,这已经是一个不争的社会现实。

目前在一般城市,农民工务工者和其他流动人口占城市户籍人口的比例是20%~30%,在发达地区这部分人口可能是城市户籍人口的3~4倍,个别地方甚至达到了10倍。他们是城市的纳税者,带走的只是他们的劳务收入,而对城市政府和每一个城市户籍人口都作了贡献,这种贡献应当给予回报。

从另一方面来看,目前的8000万进城人口已在城镇生活,其本身已享用了城市的基础设施,如城市的道路、公共交通、自来水和燃气等。公平地讲,应当让他们使用。但在实际使用中却存在不公平的一面,即农民工与城镇户籍人口在计划经济遗留下来的、当前正在改革之中的一切福利,只要还没有达到完全的市场化时,他们的享用仍然是不等价的,尤其是对技能差的劳务阶层来讲更是如此。因此,城市中也出现了满足不同人群需求的不同供应方式,如当前的“城中村”和城乡结合部的一系列问题。这些问题既是土地、资产和城市建设发展历史原因造成的,也是市场经济的价值规律决定的。

城市政府解决社会问题的时候,千万不要忽视这些群体的需求,如果不正确引导会导致类似有些国家,特别是不发达国家出现的“贫民窟”现象,我国有些城市也已经出现了这类人群的聚集区。这些聚集区和区中人员在城市中自由流动的现象并存,既造成城市生活和各项设施的巨大压力,也使我们今后为消除和改造这些地区而要付出惊人的代价,同时它还会直接影响当今社会的全面发展。如果细想想城市社会治安环境和社会不稳定因素,以及危害群众生活的不合格食品、伪劣商品的制造等等现象,我们都会想到这些地区。

一些城市调查表明,进城农民无法正当地转化为城镇居民,无法融入城市主流社会,导致了进城农民缺乏对城市的社会责任感,产生城市居民与进城农民之间的误解与冲突。城市缺乏对进城农民有效地管理,特别是计划生育措施落实率较低,也使进城农民群体成为计划生育管理的薄弱环节。进城农民群体中犯罪率较高,影响城市社会安定。

## 三、大城市和都市圈发展

大城市的吸引力已经显现。从根本上讲,城市经济体制的转变、经济结构调整取得积极进展、生产力水平不断提高、就业机会的增加为大城市的健康发展提供了条件。同时,体制创新、科技创新和知识创新以大城市为依托,吸引了大量有志人员的流入,这是大城市活力的根本所在。人口素质的提高,首先在于接触现代的城市生活,在日常生活中提高基本素养,在受教育中提高知识和文化的素质。城市,特别是大城市在这方面有突出的作用,大城市吸引力的增加,也带动了周边中小城市和县镇的发展。

同时,资源环境等诸多因素也随着城市规模的扩大而压力剧增,并产生环境污染、资源缺乏、交通拥堵等等问题。城市中工作之余寻找良好生活环境的人们,随着机动化,特别是高速公路、大运量交通的建设,其回归自然、寻求安宁的愿望日渐强烈,中心城区人口外迁已有一些苗头,在不同城市和地区或多或少地、潜移默化地进行着,这就是城市的郊区化倾向。

应当讲,进城和出城的人是不同的社会阶层,但是他们在共同作用着城镇化水平的提高。大城市周围以居住为主的边缘集团的产生就是城市中心经济扩散或者称为中心带动的



结果,从更大范围来看,中心城市的大发展也带动了一批中小城市和城镇的发展,在沿海发达地区,不受行政地域限制、跨地域的都市群出现了。这样的群体,既可以解决大城市中心区域所不能得到的生活环境,同时又顺应了大城市中心区域由于快速发展,其周边地区必然要发展的趋势。长江三角洲、珠江三角洲等等都已形成都市圈,一些省份的省城,也出现相当多的由中心城市带动起来的小城市和小城镇。

调查表明,大都市地区和大城市周边地区的小城镇,凭借着优越的区位条件和相对低廉的生产要素价格,聚集了大量的产业和流动人口,靠近市场、信息源,交通条件优越,获得了快速发展,成为推动我国城镇化的重要因素。全国百强县的分布说明,小城镇发展与大城市的关系十分密切。

这里我要特别强调,都市圈是跨行政区域出现的,是市场经济规律推进城镇化发展的必然结果。从地域上看,距离从几十公里到近百公里,甚至于更远。周边城镇是否接近中心城市,则涉及经济基础、历史状况等方面的因素。因此,我们要注重使各种利益人群各有所得、各有所出。

都市圈的发展,要着重考虑环境、交通、通信等条件的建设,要更多地为人们创造便利条件,满足聚集地区人们的需求,特别是教育、文化、医疗卫生等方面的需求。

大都市地区的小城镇发展与一般地区小城镇的发展条件和动力机制完全不同。大都市圈和大城市的发展与其圈中小城镇的发展具有互动作用,大都市地区的大、中、小城市与小城镇的发展应当纳入统一规划。

#### 四、中西部地区的小城镇

我国农业已经进入稳定增长阶段。加入WTO以后,低效率的农业发展模式必将被产业化的高效农业所取代。产业化是农业发展的必由之路。

农民收入的提高,取决于农业效益的提高,更取决于农村人口的大量减少。只有通过农民人均占有资源和劳动生产率的大幅提高,以及农业生产的规模化程度的提高,才能从根本上改善农民收入状况。

农业产业化的方向,是农民根据自身的利益去聚合、自发地增长,还是用工业化的模式去改造,这是农民致富要讨论的重要问题。农业土地效益的提高,要依靠科技进步,农业总体效益的提高要改变传统思维,改变农民集资办乡镇工业的路子,代之以“公司+农户”和订单农业的方式。因此,农业服务行业的大发展,已经成为农业、农村和农民的需要,传统的县城服务更多地要按工业化的社会服务方式去进行。

县城是传统的地区行政、经济和社会服务中心,处在城乡结合的交汇点上,最接近农村地区,便于人口聚集,在接受大城市辐射、带动小城镇发展中起着承上启下的作用。由于历史的原因,中西部地区城市密度小,城市辐射和扩散能力差,往往是省区首府发展快,但并未形成周边地区小城市和小城镇共同发展的局面。因此,在这个背景下,县城建设和发展尤为重要。我国大多数县城已经具备了一定的经济基

础和建设条件,具有培育农业地区非农产业与社会服务发展的条件。因此,县城的主要职能应当是县城行政和文教卫生服务中心、商业贸易中心和信息中心,承担农业产业化服务基地和农业科技推广中心的职能,承担非农产业(农产品加工业等)基地的职能。

小城镇建设必须遵循城镇化的发展规律,坚持市场经济原则,避免重蹈全国数百个开发区遍地开花的覆辙。小城镇建设应当采取低成本和可持续发展模式,防止环境污染,保护生态环境。小城镇发展要因地制宜,分类指导,对于欠发达地区,不能采取发达地区的模式,而应当集中在县城和条件好的中心镇(或重点镇)。

#### 五、风景名胜资源保护与小城镇

风景名胜资源保护已是人们关注的重点。这是人们日益提高的生活需求带来的资源保护和合理利用的矛盾,这个矛盾的根本所在是如何利用好风景名胜资源,并做到永续利用。这种利用搞不好,就成为了破坏的诱因,或者造成利益和资源保护关系的严重冲突。

风景名胜资源丰富、需要保护的地区有两类。一类是长期为人们所关注、以前是少数人游览和休憩的地方。随着生活水平的提高,大量的人们想去游览,这些地区产生了超容量服务的现象,目前这些地区更多的是小容量的服务方式所能适应的,而大容量、超高标准的服务就会造成破坏。传统的限制手段和人们致富后需求的矛盾是造成破坏的根本原因所在。如果夹杂着利益集团的经济利益和政府的不理智行为,更会造成人为破坏现象的大量出现。因此,好的协调途径是让现状景区内的人们有更多的机会在风景区外居住,而在景区内保护好具有观赏价值的自然资源和人文资源。实现永续利用要求我们结合地区历史和现实交通条件建设一批小城镇,通过有偿观赏的服务来繁荣发展小城镇。

另一类是有丰富的资源却又处在欠发达地区的风景区。人们想要开发,让当地并不富裕的人们富起来,由当地政府牵头来搞旅游业。我想这类地方最关键的是将小城镇发展作为起点,而绝非在资源丰富的核心地区,特别是自然资源丰富的地方建设。

对于风景名胜资源丰富的地区,要通过风景区与周边地区小城镇的统一协调发展,来解决风景资源保护与当地居民致富的矛盾,解决生态环境保护与经济发展的矛盾。我们要合理规划、建设好风景名胜核心区周边的小城镇,使其承担旅游服务基地的功能、地区社会服务中心的功能、旅游产品生产与地区非农产业发展基地的功能。

建设服务于风景名胜区的小城镇有利于形成规模,增加吸引力,提高城镇的聚集效应;有利于基础设施建设和经营的集约化,有利于旅游服务设施的规模化经营,也有利于调节旅游服务设施旺季利用率。我们要以风景区和小城镇的协调发展替代过去单一功能旅游度假区的建设。

在管理体制上风景名胜区内与小城镇在空间上应当统一考