

江苏省住房和城乡建设厅

Jiangsu Provincial Department of Housing and Urban Rural Development

主编

江苏省人民政府关于扎实推进城镇化促进城乡发展一体化的意见

江苏省城镇化历程回顾与展望 / 张泉

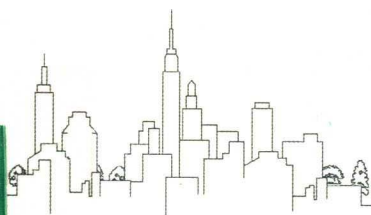
城镇化大发展背景下的质量思考 / 王凯 陈明

城乡一体 协调发展——专家视角下的江苏新型城镇化之路

新时期江苏省城镇体系规划编制探索 / 陈小卉

江苏省城镇体系规划低碳生态规划思路 / 叶兴平 何常清

发展之路——环太湖风景路规划实践 / 汤春峰 袁金波



江苏建设

5

Jiangsu Planning &
Construction

城镇化



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

江苏建设 第5辑

城镇化

江苏省住房和城乡建设厅 主编



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2013

内容提要

党的十八大明确把推进城镇化作为经济结构战略调整的重点之一,并要求推动城乡发展一体化,促进城乡共同繁荣。本书立足江苏的城镇化实践,分别从城镇化战略、城镇化与生态文明、城镇化与空间品质提升角度,探讨如何在新的起点上提升城镇化质量,推动城镇化与工业化、信息化、农业现代化协调发展和城乡发展一体化进程,走中国特色的新型城镇化道路,以期与实践者提供理论启迪,为研究者提供实践思考。

本书可供城乡规划建设管理决策者、城乡规划建设领域研究人员以及高等院校相关专业教师、学生学习或参考,也可供对城镇化与城乡规划建设感兴趣的读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

江苏建设:城镇化/江苏省住房和城乡建设厅主编.

—南京:东南大学出版社,2013.

ISBN 978-7-5641-4149-3

I. ①江… II. ①江… III. ①城乡建设—研究—江苏省 IV.

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 242703 号

书 名:江苏建设:城镇化

主 编:江苏省住房和城乡建设厅

策划编辑:孙惠玉 编辑邮箱:894456253@qq.com

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼 2 号 邮 编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:中共江苏省委办公厅印刷厂

排 版:中共江苏省委办公厅印刷厂

开 本:787mm×1092mm 1/16 印张:9.5 字数:277 千

版 次:2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-4149-3

定 价:20.00 元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部

联系(电话:025-83791830)

编者寄语

古希腊哲人亚里士多德曾说：“人们为了生活来到城市，为了生活得更好留在了城市。”今天，城镇化已经成为一个国家迈向现代化的必由之路。党的十八大报告将城镇化列为推动我国经济社会持续健康发展的重大战略，赋予了城镇化更加重要的历史地位。

江苏省委省政府高度重视城镇化发展。2000年以来，城镇化战略的全面实施，为江苏经济社会发展注入了强劲动力，也使江苏成为城镇化发展最快的省份之一。至2011年年底，江苏省的城镇化率已经达到61.9%，高于全国平均水平10多个百分点。江苏同时也是中国人口密度最高的省份，面临着人口、资源和环境的巨大压力，面对率先建成全面小康社会和率先基本实现现代化的任务要求，如何新的起点上提升城镇化发展质量，推动城乡发展一体化，实现城镇化与工业化、信息化、农业现代化协调发展，是新时期江苏重要的发展课题。

2013年1月，江苏省以省政府一号文件形式下发《关于扎实推进城镇化 促进城乡发展一体化的意见》，进一步明确了江苏省推动城镇化发展、促进城乡发展一体化的目标思路 and 任务举措。本辑以城镇化为主题，刊登了省政府的意见；《江苏省城镇化历程回顾与展望》系统回顾和分析了新中国成立以来江苏城镇化发展的总体脉络、经验教训和未来方向；“名家视角”栏目邀请国内城镇化与城市研究领域的知名专家，就中国城镇化进程中的问题和努力的方向进行研讨，并根据专家观点整理形成《城乡一体 协调发展——专家视角下的江苏新型城镇化之路》；“城镇化发展战略”栏目分别从城乡规划引领、农民市民化、小城镇建设、城市中心区空间优化等角度对城镇化健康发展进行了论述；“城镇化与生态文明”栏目讨论了低碳生态城市规划建设理念；“城镇化与空间品质提升”栏目选取环太湖风景路规划和南京市外秦淮河环境综合整治工程案例，分别从区域、市域、县域和地段四个层面的空间品质提升进行了理论探讨和实践解析，以期从不同角度对探讨江苏特色城镇化发展之路提供有益的借鉴。

目录

编者寄语

城镇化政策	1 江苏省人民政府关于扎实推进城镇化促进城乡发展一体化的意见
主题文章	6 江苏省城镇化历程回顾与展望 \ 张泉
名家视角	21 城镇化大发展背景下的质量思考 \ 王凯 陈明 32 城乡一体 协调发展 ——专家视角下的江苏新型城镇化之路
城镇化 发展战略	44 新时期江苏省城镇体系规划编制探索 \ 陈小卉 52 江苏省小城镇建设发展现状及对策研究 \ 赵庆红 曲秀丽 59 推进农民市民化,加快新型城镇化进程 ——江苏转移农民市民化路径的思考 \ 丁志刚 66 规划引领 全面协调 科学推进南通城镇化 \ 马啸平 73 城市中心区空间形态构成解析:基于服务产业紧凑的视角 ——金俊 杨俊宴 史北祥
城镇化 与生态文明	81 江苏省城镇体系规划低碳生态规划思路 \ 叶兴平 何常清 90 构建城市生态格局 优化城乡发展空间 ——以徐州城市生态环境建设与空间发展为例 \ 李靖华 98 无锡太湖新城低碳生态城规划管理实践 \ 尤志斌 方缤霞
城镇化与 空间品质提升	104 保护之路 风景之路 发展之路 ——环太湖风景路规划实践 \ 汤春峰 袁金波 110 环太湖风景路宜兴段规划实践 \ 么贵鹏 吴弋 118 环太湖风景路苏州段规划实践 \ 相秉军 庄建伟 126 整治城市滨水地区 提升城市空间特色 ——南京市外秦淮河环境综合整治工程简介 \ 叶斌 蔡龙 133 人性化需求视野下的科技研发园城市设计 ——以南京紫金(吉山)科创特区为例 \ 刘晶晶 陈眉舞 许烨 潘春燕
佳作品鉴	142 拙政园 \ 黄玮

江苏省人民政府关于扎实推进城镇化 促进城乡发展一体化的意见

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

党的十八大明确把推进城镇化作为经济结构战略性调整的重点之一,并要求推动城乡发展一体化,促进城乡共同繁荣。为贯彻落实党的十八大精神,切实增强经济社会发展的平衡性、协调性和可持续性,又好又快推进“两个率先”,现就我省扎实推进城镇化、促进城乡发展一体化提出如下意见。

1 进一步深化认识,坚持把扎实推进城镇化摆在突出位置

改革开放以来,我省先后经历以苏南乡镇工业驱动的小城镇快速发展,以开发区建设和外向型经济驱动的大中城市加快发展,以城乡发展一体化为引领全面提升城乡建设水平的不同发展阶段,城镇化进程快速推进,城乡发展加快融合,为全省经济社会发展提供了重要支撑和强劲动力。同时,也要清醒地看到,我省城市群、中心城市国际竞争力和区域影响力还不够强,小城镇集聚吸纳功能亟须提升,农业转移人口市民化有待加强,基本公共服务均等化程度不高,城乡二元结构尚未根本突破。扎实推进城镇化、促进城乡发展一体化,是加快转变发展方式、不断释放巨大内需潜力的重大举措,是逐步缩小城乡差距、构建新型城乡关系的迫切需要。各地、各部门要从全局和战略高度,准确把握城镇化内涵,科学规划、统筹协调,因地制宜、分类指导,完善机制、扎实推进,切实提高城镇化质量,全面提升城镇综合承载能力,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,努力走出一条以人为本、富有特色、健康协调可持续的城镇化发展道路。

2 发挥规划引领作用,提升城市群和中心城市竞争力

构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系。加快实施省域城镇体系规划,注重与主体功能区规划、土地利用规划等的相互衔接,推动大中小城市和小城镇、城市群科学布局、合理分工、集约发展。强化城市群内部功能互补和内在联系,引导大城市着力提高国际竞争力,增强中心城市综合功能;发挥中小城市承接外部要素和对内辐射带动作用,继续稳妥开展乡镇撤并,加强县城、重点中心镇和特色小城镇建设,着力解决小城镇生活集中和生产集约问题。苏南地区要加快南京都市圈和宁镇扬同城化建设,提高苏锡常都市圈联动发展水平,加强与上海的产业和空间资源互补,成为具有国际竞争力的长江三角洲城市群核心地带。苏中地区要深化沿江开发,加快沿江城市建

设步伐,强化中心城市功能,实施江海联动、跨江发展。苏北地区要加快新型工业化和城镇化进程,实施沿海开发战略,促进沿海城镇轴和沿东陇海城镇轴集聚发展,着力提升徐州都市圈核心城市综合功能。

提升中心城市综合功能。推动城镇化建设与区域经济发展和产业布局的紧密衔接,不断强化城镇化的产业支撑和综合服务功能。调整优化区域中心城市产业结构,增强辐射带动力,使之成为发展现代服务业、推进新型工业化的主要空间,加快信息化建设的枢纽节点和吸纳就业、集聚人才、推动创新的重要基地。加快开发区转型升级,提高单位用地产出效率,强化开发区综合功能,有序推进开发区与行政区融合发展。加快交通、水利、环保、教育、卫生、文化、人口计生、体育、公共安全、信息网络等建设,推动文化传承与创新,促进城市网络化、智能化、个性化发展。

优化城乡空间结构和形态。按照“紧凑型城镇、开敞型区域”的规划格局,优化城乡空间结构,构建科学合理的城镇、农业和生态安全格局。按照规划要求确定城镇发展的增长边界,苏南地区城市要加强城市用地增量管理,鼓励城市转型升级和内涵发展。苏中、苏北地区城市要集约用地,推动城市新区和开发区紧凑建设。城市既有建成区要在改善人居环境质量基础上,综合高效利用城市空间,促进城市空间从地上到地下、从平面到立体的转型发展。有序将县级市和区政府驻地镇改造为街道,逐步推进城市建成区范围撤村建居工作,解决“城中镇”和“城中村”问题。

3 完善镇村功能布局,加大建设发展力度

推进小城镇差别化发展。坚持把小城镇作为统筹城乡发展、推进城镇化的重要节点,分类引导、差别发展、择优培育。城市带(轴)和都市圈地区的重点中心镇及部分产业基础好、规模大的小城镇应主动承接大中城市辐射,加快发展成为建成区集聚 10 万人以上的现代新型小城市。一般小城镇要围绕周边居民生产生活需要,发展生活服务业,完善商贸网点布局,强化现代农业科技推广、就业技能培训和农副产品加工、流通等功能,提高教育、医疗等基本公共服务能力。加强创新型乡镇建设,依靠科技创新支撑产业发展与城镇化。

加强重点中心镇和特色小城镇建设。实施重点中心镇培育计划,制定支持政策措施,加大资金投入力度,重点培育一批区位条件优越、经济基础好、发展潜力大的省级重点中心镇,创建一批“综合规划建设示范镇”。深化经济发达镇的行政管理体制改革,进一步扩权强镇,增强集聚功能,吸纳农业人口就近、就地城镇化,有效带动周边农村地区发展。省级城镇基础设施建设引导资金加强对重点中心镇规划建设的投入,重点中心镇新增建设用地计划由各地优先给予保障;在重点中心镇镇区内产生的土地出让金净收益、城镇基础设施配套费等收入,除国家和省规定有明确用途外,全部用于镇区建设发展。鼓励具有特色产业、文化积淀、生态魅力的小城镇个性化发展,建设一批工业商贸强镇、文化旅游名镇和生态宜居城镇。

提高规划布点村庄建设水平。以改善农村基本公共服务、增强乡村特色为目标,优化调整新一轮镇村布局规划。在全面开展村庄环境整治和农村环境连片整治试点基础上,强化规划布点村庄

公共服务,吸引农民自愿集中居住。新建农民集中居住点要突出城乡空间特色差异化,积极探索符合当代农民需求、体现乡村特点的规划建设模式。依托老村拓展建设的规划布点村,要注重历史文化遗产和建筑特色保护,延续原有的社会网络和空间肌理。其他自然村庄重点围绕村庄卫生、河塘清洁、垃圾收运、饮用水安全、畜禽粪便和农作物秸秆收贮利用等,加大环境整治力度。完善村庄环境管理机制,做到有长效制度、有管护队伍、有资金保障,有效巩固村庄环境整治成果。

4 统筹城乡基础设施建设,推进基本公共服务均等化

推动基础设施向农村延伸。加强饮用水源地保护,加大城乡统筹区域供水力度,实施农村饮水健康工程,努力实现城乡供水同水源、同管网、同水质、同服务,2015年,集中式饮用水源地全面达标,城乡统筹区域供水乡镇覆盖率提高到85%。大力推进建制镇污水处理设施建设,同步配套污水收集管网,2015年,建制镇污水处理设施覆盖率达90%以上。继续推进“组保洁、村收集、镇转运、市县统一处理”的城乡生活垃圾统筹处理模式,2015年,镇村生活垃圾集中收运率达80%以上。

健全城乡一体公共服务体系。创新基本公共服务均等化体制机制,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。推进教育公平和义务教育优质均衡发展、学前教育普及提高、职业教育创新发展,进一步缩小城乡差距、校际差距、区域差距,落实好外省来苏和省内异地务工人员随迁子女升学的政策措施。全面统筹城乡就业,加强基层公共服务平台建设,依法保障同工同酬,推动实现更高质量的就业。积极推进健康城镇建设,合理规划布局城乡基层医疗卫生机构,构建上下联动、分工协作机制。建立健全公共文化、体育、人口计生服务体系,保障城乡居民的基本服务需求。加快建立以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑、信息服务为辅助的城乡社会养老服务体系。着力解决城镇内部二元结构问题,努力使常住人口全部享有基本公共服务。

完善覆盖城乡的综合交通运输体系。区域要优先发展集约高效的铁路、城际轨道和水运方式,加快综合枢纽建设,完善公路网络,加强公路与城市道路衔接,全面提升综合运输能力。南京、苏锡常、徐州都市圈要完善轨道交通网络,加强交通体系整合,协调交通设施建设,加快交通一体化进程。城市要优先发展公共交通,有序建设城市轨道交通,合理引导小汽车交通,推进公共停车场建设,新建公共建筑、住宅小区按标准配套停车位,加快构建慢行交通网络。农村要围绕发展镇村公交实施公路提档改善,加快规划布点村庄道路建设,推进城乡客运一体化,2015年,全省50%的乡镇开通镇村公交,其中,苏锡常地区全覆盖,宁镇扬泰通地区达60%以上,苏北地区达35%以上。

5 打造生态宜居环境,提升城乡建设品质

持续改善人居环境。提高普通商品房综合质量,开发节能省地环保型住宅项目,加强成品装修住房开发建设,实施住宅性能认定和产品认证制度,提高住宅产业现代化水平。加快危旧房、棚户区改造,有序推进老旧小区综合整治,不断提升物业管理服务水平。推进标准地名标志城乡全覆盖。以省人居环境奖和园林城市创建为抓手,推动公园免费开放,提高公园绿地覆盖率,加强绿色

健身步道建设,打造“10分钟公园绿地便民服务圈”和“10分钟体育健身圈”。落实城乡环境空气质量限期达标规划,加强对大气复合污染的联防联控,努力提高空气质量。

加强市政公用设施建设。增强城市供水监管能力,推广实施106项饮用水卫生标准,健全安全供水保障体系。完善城市河网水系,加强排水管网建设,推广透水型道路、广场,加快易淹、易涝片区改造,提升城市防汛排涝能力。加快城镇污水处理和污泥无害化处理设施建设,提高污水收集处理率,推进控源截污和再生水利用。积极开展城市生活垃圾分类收集试点,完善餐厨废弃物无害化处理设施,加快生活垃圾设施市、县全覆盖进程。提升城市应急防灾能力,强化城市隧道、桥梁、燃气等设施的安全运行监管。

塑造城乡特色风貌。加强大江、滨海、环太湖、江南水乡、里下河水乡、宜溧金高丘陵等风貌的保护与建设,编制实施区域风景旅游规划和城市空间特色体系规划,整合串联历史地段、风景名胜、滨水地区等各类空间景观资源。优化完善历史文化名城、名镇、名村保护规划,有效保护、合理利用历史文化街区等各类历史文化遗存。鼓励城市规划和建筑设计创新,延续城市文脉、彰显城市特色,发展当代文化、增强文化活力,努力实现历史文化与现代文明交相辉映、相得益彰。

积极创建绿色生态城镇。把生态文明理念融入城镇化全过程,推进节能减排,发展循环经济,切实提高综合环境质量。制定绿色建筑行动实施方案,做好良好生态创建和绿色建筑示范创建工作,推进节约型城乡建设,形成一批“空间利用集约紧凑、绿色建筑节能示范引领、资源利用循环节约、交通结构绿色高效”的绿色生态城区。大力开展资源节约和环境保护知识宣传普及活动,在城镇居民中积极推广绿色生活方式和消费模式。

推进城市管理现代化。探索建立“大城管”格局,将城市管理向街道、乡镇和社区有序延伸。创新市容环卫管理手段和机制,推进智能交通快速发展,提高城市管理信息化水平。开展智慧城市(区、镇)建设试点,制定信息平台技术标准和评价考核指标,加强基础设施信息共享与服务能力建设。强化社区管理,增强社区综合服务功能。深入开展优秀管理城市创建活动,加快实现城市管理的规范化、法制化和现代化,不断提高人民群众的满意度。

6 深化体制机制改革,增强城镇化发展动力

深化土地管理制度改革。坚持依法、自愿、有偿的原则,积极探索农村宅基地和承包地流转、退出机制,鼓励各地以乡镇、行政村或自然村为单位,以农户自愿为前提,开展农村住宅置换城镇商品房工作。推进土地承包经营权确权登记颁证,充分保障农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。规范开展城乡建设用地增减挂钩试点,集中连片开展土地整理,节余的用地指标优先用于小城镇建设。深入推进土地征收制度改革,完善征收程序和配套措施,切实提高农民在土地增值收益中的分配比例,保障被征地农民生产生活持续改善。创新城市土地价格形成机制和资源配置模式,构建土地集约利用的激励约束机制。

以农业转移人口市民化为重点深化户籍制度改革。统筹考虑各地经济社会发展水平和城市综

合承载能力,区别情况、积极作为,稳妥有序推进户籍制度改革,努力让流动人口安居乐业、各得其所。在小城市和小城镇,要以合法稳定职业和合法稳定住所为基本条件,进一步放开落户限制;在大城市和中等城市,要尽快推开居住证制度,建立完善以就业年限、居住年限和城镇社会保险参加年限为基准的积分制落户政策;在特大城市,要在推进居住证制度的同时,通过优化产业结构、合理划分城市功能等措施,合理控制人口总规模,确保城市人口总数与资源环境承载能力相适应。加快户籍制度配套改革,推动实现城乡基本公共服务均等化。

健全与人口流动相适应的住房保障制度。研究制定农业转移人口市民化的住有所居相关政策,完善外来务工人员住房保障政策,建立健全以保障性住房为基础、以商品住房为主导、以市场租赁为补充的市场配置和政府保障相结合的住房供应体系。优化商品住房供应结构,增加中低价位、中小套型住房的有效供应,积极培育二手房和租赁市场。深入开展住房保障体系建设试点示范,创新住房保障方式,增加住房保障覆盖面,健全管理服务网络,完善准入退出机制,提高住房保障工作水平。

完善惠及全民的社会保障体系。以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,加强社会保障体系建设,实现人人享有的目标。逐步建立社会保障综合管理体制,全面加强社会保险、社会救助、社会福利制度的整体设计和有机衔接。加强城乡各项养老保险制度、医疗保险制度的整合和衔接,畅通参保人员双向流动的制度转换通道。加强灵活就业人员、农民工社会保险扩面工作,大力实施爱心助保工程,推进困难人员参加社会保险,消除制度覆盖盲点。科学合理确定各项保障待遇水平,建立与城乡居民收入水平、社会平均工资水平和物价水平相联系的动态调整机制。

7 提高组织程度,完善城镇化工作推进机制

切实加强组织领导。推进城镇化是一项系统工程,涉及面广、政策性强。各地、各有关部门要加大组织领导和统筹推进力度,强化分类指导和实绩考核,着力完善配套措施,及时研究解决遇到的困难和问题。省建立推进城镇化工作联席会议制度,各地要结合实际,建立健全统筹推进城镇化的工作机构,形成工作合力。加强城乡基础设施统筹规划、建设资金统筹安排、重大项目统筹推进,有效协调各方力量,为提高基本公共服务均等化水平、促进城乡发展一体化奠定坚实基础。

推进工作方式创新。加强城镇化进程的研究分析,定期发布城镇化发展报告,科学评价城镇化发展水平和推进质量。建立健全城镇化推进信息系统,动态监测城镇规划建设情况,形成快速反应和综合调控机制。强化标准体系建设和标准控制,制定出台示范镇综合规划建设标准、规划布点村庄基本公共服务配置标准、特色镇规划建设设计导则、乡村规划编制办法等,引导城乡科学有序发展。建立人才激励机制,发挥科技镇长团及其他专业技术人员在推进城镇化工作中的重要作用。重视开展各级领导干部教育培训,开阔视野,拓展思路,提高推进城镇化工作的能力和水平。

各地、各有关部门要结合实际,研究制定具体实施意见并抓好工作落实,务求取得实效。

江苏省城镇化历程回顾与展望

张泉

摘 要 通过对建国 63 年来江苏省城镇化发展历程的系统回顾,分析了全省城镇化发展的总体脉络及其影响因素,进而反思了全省城镇化发展过程中所取得的经验与教训,并在借鉴国内外城镇化发展经验的基础上,提出全省今后城镇化发展的总体趋向。

关键词 城镇化;历程回顾;展望;江苏

党的十八大提出将推进城镇化作为促进经济社会持续健康发展的重点,以进一步扩大内需,释放居民消费潜力,推动实现高质量的就业,促进社会和谐发展,由此使得城镇化发展成为新时期我国五个文明统筹发展的巨大引擎。当前江苏全省正处于努力全面建成小康社会和率先基本实现现代化的新征程中,必须走好具有江苏特色的城镇化道路。本文通过对新中国成立以来全省城镇化发展历程的系统回顾,分析江苏城镇化发展的总体脉络和经验教训,以期对如何走好全省未来的城镇化发展之路提供一些借鉴。

1 成就:城镇化发展的成效

新中国成立以来,江苏的城镇化成效显著、成果丰硕。总体上,全省城镇化呈现了速度快、质量好、结构佳的良好局面,并为缓解全国就业压力、富民增收做出了显著的贡献(图 1)。

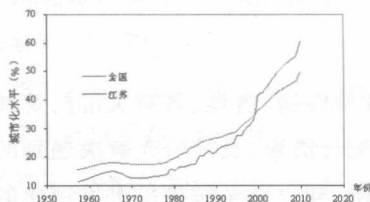


图 1 新中国成立以来江苏及全国城镇化水平发展历程

来源:中国统计年鉴,2012;江苏省统计年鉴,2012

1.1 持续保持较快增长速度

新中国成立以来,江苏省城镇化率年均增长 0.8 个百分点,快于全国同期年均 0.65 个百分点的增长速度,尤其是 2000 年江苏省将“城市化”确立为全省经济社会发展战略之后,全省城镇化发展进入到高速增长阶段。2011 年江苏省城镇化率达到 61.9%,高出全国同期 10.63 个百分点,全省城镇化率由 2000 年全国的第 10 位上升到第 7 位,是全国城镇化水平上升最快的省份之一(图 2)。

作者简介

张泉,江苏省住房和城乡建设厅副厅长,研究员
高级城市规划师

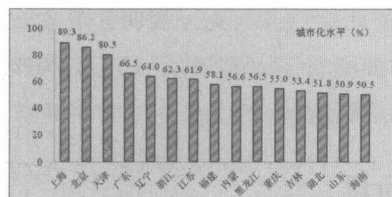


图2 2011年城市化水平超过50%的省(市)对比

来源:中国统计年鉴,2012

表1 全省各级城市等级规模变动情况(单位:个)

年份	1953	1957	1982	1994	2000	2011
特大城市	1	1	1	1	4	8
大城市	0	0	3	4	5	9
中等城市	4	4	5	6	8	34
小城市	7	7	2	28	51	11
合计	12	12	11	39	68	62

来源:根据历年江苏省统计年鉴整理

表2 全省相关类别先进城市(至2009年年底)

先进城市奖项	数量	城市名称
联合国人居环境奖	3个	扬州、张家港、南京
国家生态园林城市(试点)	6个	扬州、南京、苏州、常熟、昆山、张家港
国家园林城市	4个	徐州、镇江、吴江、宜兴
国家卫生城市	17个	江阴、张家港、昆山、吴江、苏州、无锡、常熟、太仓、海门、吴中、扬州、通州、南京、镇江、常州、金坛、溧阳
国家环境保护模范城市	14个	张家港、昆山、苏州、江阴、常熟、太仓、海门、扬州、吴江、南京、无锡、金坛、溧阳、镇江
省级园林城市	11个	无锡、苏州、镇江、徐州、扬州、常熟、江阴、昆山、张家港、太仓、吴江

来源:江苏省城镇体系规划(2012—2030年)

1.2 城镇等级结构逐步优化

1949年全省城镇人口规模437万人,设市城市10个、建制镇703个,城镇数量少、规模小、分布散。至2011年,全省城镇人口4489万人,特大城市8个、大城市9个、中等城市34个、小城市11个,建制镇799个(2000年曾达到1123个),城镇人口分布比例为30.86:14.77:28.5:5.02:32.07(表1)。城镇人口由以小城市和建制镇为集聚重点逐渐转向特大城市和大、中城市集聚,城镇规模增长迅速,等级结构更趋合理,城镇化引领发展的基础已经夯实。

1.3 城乡建设质量稳步提升

2011年,全省城市人均住房建筑面积达到34.7m²,城镇建设固定资产投资完成14266.80亿元。城市自来水普及率达99.2%,燃气普及率达98.4%,污水处理率达88.48%,人均拥有道路面积21.08m²^①。城市道路、供水、燃气、垃圾污水无害化处理等指标,无论是总量还是人均值,都有了显著提高,在全国处于先进水平。

2011年,全省城市人均公共绿地面积达12.78m²,城市建成区绿化覆盖率达41.24%^②。各地居民居住条件不断改善,城市环境质量稳步提高,有力促进了城市现代化水平的提升。截至2009年,全省共有3个城市获联合国人居环境奖,国家生态园林城市(试点)6个,国家园林城市4个,国家卫生城市17个,国家环境保护模范城市14个,省级园林城市11个(表2)。

1.4 人口吸纳与就业供给贡献突出

随着人口流动相关政策的松动,全省迁移人口数量从1990年的203万人增至2010年的1492万左右,年均递增10.9%,占全省总人口比例也从3%上升到18.8%,人口迁移的规模和速度均呈现出迅猛增长的势头。

在所吸纳的外来人口中,省外外来人口达943.41万人,省内外来人口548.76万人。根据2005年全国1%人口抽样调查数据显示,本地务工六年以上的外来人口占全部外来人口

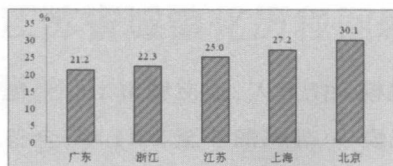


图3 江苏居住满六年以上外来人口占比与其他省市比较

比例,江苏达到 25.0%,仅次于北京、上海,充分说明江苏省在吸纳并解决外来人口就业方面进行了卓有成效的努力,为缓解全国的就业压力做出了突出的贡献(图 3)。

2 过程:城镇化发展的阶段

新中国成立以来,虽然总体上全省呈现出城镇化速度快、质量好、结构佳的态势,但就不同时期而言,全省的城镇化发展也有着独特的阶段性特征,大致可分为以下五个阶段。

2.1 城镇化起步阶段(1949—1978 年)

这是一个计划经济为主导、自上而下的城镇化阶段。本阶段内城镇人口占总人口的比重由 1949 年的 14.8% 上升到 1960 年的 18.1%,呈现出较快的增长态势。但随后开始逐渐下滑,于 1970 年降到 11.4%——低于建国时的起点。此后缓慢回升,至 1978 年城镇人口比重达到 13.73%,8 年仅增长了 2.33 个百分点。从 1960 年开始后的 18 年间,全省城镇人口比重下降了 4.37 个百分点。

综合城镇化发展水平和国内政策环境变化情况,这一阶段又可分为三个时期:1949—1958 年是我省工业化城镇化道路形成时期;1958—1965 年为城镇化反复时期;1966—1978 年为城镇化停滞时期。

(1) 工业化城镇化道路形成时期(1949—1958 年)

这一时期内国家开始实施第一个“五年计划”,省内大中型骨干企业主要安排在南京、镇江等地。全省非农业人口期末增加到 700.94 万人,占总人口比重从“一五”初期的 14.8% 上升到 16.5%(同期全国从 10.6% 上升到 15.4%);城镇经济活跃;城乡之间劳动力可以自由流动,户籍制度还未起到限制人口流动的作用。

(2) 城镇化反复时期(1958—1965 年)

此期间全省经济剧烈波动。1957—1959 年全省经济过热,1957—1960 年社队企业迅速发展,年平均增长率达 28.1%。人民公社政策的实施使全省非农业人口迅速增长,仅 1958 年、1959 年两年就分别增加了 80 万人、60 万人。由于自

然灾害等原因,从1960年到1962年全省经济大滑坡,连续出现经济负增长,总人口也呈负增长。政府被迫压缩投资规模,提高建制镇标准,把城市人口大批下放到农村;开始把户籍等制度作为管理和限制城乡人口流动的手段,城镇化严重受阻。至1965年,全省非农业人口减少为655.18万人。

(3) 城镇化停滞时期(1966—1978年)

此期间经历“文化大革命”,国民经济遭到前所未有的破坏,工业化、城镇化进程停滞不前。差不多有18年之久,江苏省未增设城市,直至1983年盐城、常熟设市。在人口政策上仍然采取严格的城乡隔离政策,知识青年“上山下乡”在1968年形成高潮,因而1967年、1969年、1970年、1974年四个年份全省非农业人口出现负增长,远低于同期全省人口年均1.79%的自然增长率。到1978年全省非农业人口728.11万人,占总人口的比重仅为12.5%。值得关注的是1970年代中后期我省小城镇开始新一轮生长发育,苏南地区的社队企业渡过了关键的创业时期。

2.2 城镇化稳定发展阶段(1979—1992年)

此期间城镇化人口比重上升了7.8个百分点,年均增长0.6个百分点,建制镇由1979年的115个增加到1992年的742个,城镇化呈现稳步发展态势。从改革开放政策特点角度看,它也可以分为以下两个时期。

(1) 农村经济体制改革时期(1979—1985年)

这是农村经济体制改革成为江苏城镇化发展主要推动力的阶段。党的十一届三中全会作出了以经济建设为中心的战略决定,我省社会经济出现了强劲的发展势头,国民生产总值(GNP)年增长率在12%以上。随着家庭联产承包责任制等政策的实施,全省农村经济蓬勃发展,农村工业更以接近每年30%的速度增长。1984年国务院同意将社队企业改为乡镇企业,并要求各地积极发展。自此,乡镇企业在江苏的城镇化进程中扮演了重要角色,并左右了我省1990年代的城镇化格局和转型。

这个时期的城镇人口增长来源于几个方面:一是由于落实政策,困难时期下放的城镇职工、居民和“上山下乡”的知青陆续回城;二是恢复高考制度后大中专院校招收的大量农村学生;三是苏南地区进城进镇的“亦工亦农”人口。前两类的非农业人口增长200多万人,占同期非农业人口增长的比例超过70%。

全省城市工业和城市建设取得了较大的进展。1982年5月召开的全省第二次城市工作会议提出:要以城市为中心,以小城镇为纽带,以广大农村为基础,实现城乡经济的同步发展。同年常州、无锡、苏州和南通市被誉为明星城市。根据1980年国家新的城市发展方针(严格控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇),省委省政府制定了优先发展小城镇的政策,并于1983年实行“市管县”体制。

(2) 城市体制改革时期(1986—1992年)

这是城市相关体制改革对城镇化发展的拉动为主的阶段。由于多年积累的固定资产投资规模过大而引发的通货膨胀压力加大等因素,国家在经济领域实施治理整顿政策,全省农村剩余劳动

力转移受阻,出现回流现象,1989—1990年两年内约有45万人。随着国家治理整顿的深入,乡镇企业资金运转困难,销路不畅,开工不足,无力吸纳劳动力。主要是由于乡镇企业经过十多年的发展,到1990年代初开始从劳动密集型向资金密集型和技术密集型转变,出现资本、技术排斥劳动力的现象。城市国有企业经营困难,大批进城的农民工被清退回乡。结果仅1990年、1991年全省回流到农业的劳动力就达22万人,全省农业劳动力比重又回到50%的水平。

小城镇建设稳步发展。苏南地区由于多年发展的积累,小城镇建设不断发展,数量不断增多,规模持续扩大。苏锡常三市在1989—1992年间小城镇增加至237个,净增89个。全省第二次小城镇调查表明,全省小城镇人口占乡镇总人口的比重都有不同程度的提高。例如,江阴、吴江两市从1984年的22%提高到1992年的32%左右。苏北的沛县、宿迁、海安等县市也有一定的提高。

大中城市开发区建设开始起步。1990年上海浦东开发开放,江苏省沿江地区城市纷纷以此为契机,寻找经济发展的突破口。南京、无锡、南通、扬州等市兴办了国家级或省级高新技术开发区,特别是昆山等大批县级城市自主搞工业开发区,呈现出小城市向中等城市、中等城市向大城市发展的提档升级趋势,预示着全省以制造业为主动力推进城镇化的新阶段即将到来。

2.3 城镇化加速发展阶段(1993—1997年)

1992年邓小平同志南巡以后,江苏经济从下半年开始进入新中国成立以来第九个周期波动的扩张期,连续三年GDP增长率均在20%以上。随着经济的高速增长和工业小区的普及建设,全省建制镇由807个(1993年)增加到991个(1997年),小城镇建设取得了突破性的进展,特别是在沿江地区,星罗棋布的小城镇的基础设施和公共设施配套水平普遍得到不同程度的提升,可以说是面目一新。

这一阶段,全省城市工业职能和第三产业的服务功能得到加强,随着外资引入和开发新区,城市向多职能转变。这种变化在苏南城市表现得特别明显,一些城市的经济建设以国际化为目标,并与国际经济逐步接轨;城市的外向化程度与市政设施现代化水平普遍不断提高。城市建设方面主要表现在普遍进行大规模的老城区改造(如拓宽道路、拆平房建商住楼等)和新区建设(主要结合高新技术开发区、成片住宅开发、市中心企业外迁等进行)。

与此同时,全省“八五”期间城镇化发展也部分存在无序现象,主要表现在开发区和工业区热,城镇空间扩展过快,与经济发展和就业人数的增加不相协调,即土地“城镇化”明显快于人口城镇化。由于乡镇企业分散布局,村镇建设难以集中紧凑,带来投资和土地资源的粗放利用。片面和过分强调农村剩余劳动力的“离土不离乡”,人口流动无序,城市流动人口快速增长,农村存在着大量隐性城市人口,既影响城市建设和安定,也影响城镇化的科学发展。

针对“八五”期间开发区的过热、城市房地产开发的规模过大、定位不准,经济增长乏力,下岗人员增多,通货膨胀压力较大,自1996年起国家压缩银根,对开发区进行清理,取消不符合条件的开发区,对房地产市场进行梳理规范。这一期间,全省省辖市由11个增加到13个,县级市由14个

增加到 31 个(表 3);城镇人口增长 27.5%,年均增长 6.9%,城镇人口比重由 24%提高到 29.9%,上升 5.9 个百分点,平均每年上升 1.47 个百分点。自改革开放以来,江苏工业化进入了一个较快的发展时期,乡镇企业发展更快,大大促进了全省城镇化的发展。

表3 建国后江苏省历年设市城市一览表

年份或时段	设市数量	城市名称及设市年份
1949	10	南京、镇江、扬州、苏州、无锡、常州、南通、徐州、泰州、新海连(连云港)
1950—1957	2	清江(今淮阴,1950)、常熟(1950)(1958 年撤市)
1977—1985	2	盐城(1983)、常熟(1983)
1986—1997	31	仪征(1986)、张家港、江阴(1987)、淮安、兴化、宿迁、丹阳、东台、宜兴(1988)、昆山、启东(1989)、新沂(1990)、溧阳、如皋(1991)、高邮、吴江(1992)、邳州、泰兴、太仓(1993)、通州、靖江、金坛、扬中(1994)、江都、海门、姜堰、句容(1995)、锡山、吴县(1996)、武进、大丰

注:1996 年,泰州、宿迁由县级市升格为地级市。
来源:江苏省设市规划(1996 年),中国科学院南京地理与湖泊研究所;江苏省人口统计资料(1995—1996 年),江苏省公安厅。

2.4 城镇化高速发展阶段(1998—2011 年)

1998 年以前江苏省实行“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城镇化方针。该方针在乡镇企业蓬勃发展的特定历史条件下为江苏的工业化发展奠定了良好基础,但同时也出现了城镇化空间分散无序、大中城市发育不足、中心城市人口中心度低以致难以充分起到组织和推动区域发展的作用、城镇化进程滞后于工业化等突出问题。特别是到了 1990 年代后期,经济社会发展背景发生了很大变化,主要表现在以下方面:商品供应已经从过去的供应不足变成了低水平的供大于求,国有企业普遍进行改制,土地资源过量消耗带来耕地保护的壓力,环境污染加剧对产品和人居环境安全的影响,经济全球化背景下外向型经济的蓬勃发展等等,这一切都对土生土长于村镇、资源环境管理粗放、产品低端为主的乡镇企业发展模式带来了极其严峻甚至是颠覆性的影响。

1998 年全省城镇体系规划启动编制,规划前瞻性地提出了指导全省今后城市化发展的新方针,即“大力推进特大城市和大城市建设,积极合理发展中小城市,择优培育重点中心镇,全面提高城镇发展质量”,并通过省委省政府 2000 年全省城市工作会议得以全面实施。这其中蕴含了一个发展思路的重大转变,即在城镇化进程加快的历史阶段,更加突出各级中心城市尤其是特大城市、大城市的主体地位,充分发挥中心城市对经济社会发展和区域统筹协调的支撑带动作用。同时,规划提出构建“三圈五轴”的全省城镇空间格局,其中三圈为南京都市圈、徐州都市圈、苏锡常都市

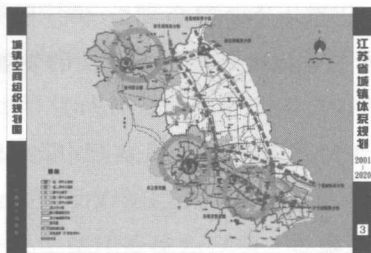


图4 全省城镇体系规划空间结构规划图(2001年版)

来源:江苏省城镇体系规划(2001—2020年)

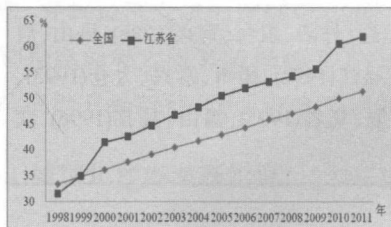


图5 1998—2011年江苏与全国城镇化率变化情况

来源:中国统计年鉴,2012;江苏省统计年鉴,2012

圈,五轴为沪宁城镇轴、宁通城镇轴、连通城镇轴、徐连城镇轴、新宜城镇轴(图4)。

2000年以后江苏的城镇化发展成效证明,新的城市化方针加速了全省城镇化进程,优化了全省城镇空间布局,引导了生产要素向大中城市尤其是特大城市等战略重点地区集聚,加强和完善了城镇网络结构,提升了全省城镇发展的集约化水平,带动和促进了全省城镇化水平的科学提升。1998年到2011年,全省的城镇人口从2262.47万人增长到4889.36万人(其中相当比重是通过调整滞后的行政区划实现的),年均增长6.11%,城镇化率从31.5%增长到61.9%,年均增长2.34个百分点(图5)。

根据主导动力和发展模式上的差异,可以将江苏1998年以来的城镇化发展划分为两个时期。

(1)以特大城市和大城市为主导的城市化外延扩张时期(1998—2004年)

1990年代中后期,江苏省的城镇化已经完成了从乡镇企业为主要推动力转向外向型经济等多元推动的动力机制转化,城镇化特征已经从“分散型”的就地城市化为主转变为“优势空间集聚”的异地城市化为主。

伴随全球性的制造业加速向长三角地区转移,外向型经济的发展成为这一阶段城镇化的主要推动力,外资引进和开发区建设使全省城镇化和城市发展再度活跃。全省的城镇化进入了一个以外延扩张为主的高速发展期,1998年到2004年,城镇化水平从31.5%上升到48.2%,年均增长了2.8个百分点,城市化集聚度显著提高。同时,政府一系列推进城镇化的政策起到了催化剂作用,2000年江苏省将城市化战略作为全省经济社会发展的五大战略之一,新城市化方针使特大城市、大城市等中心城市的发展潜力得到前所未有的释放,各地运用经济、行政、规划引导、资源调控等系统政策推进城市化,全省特大城市和大城市数量从1997年底的5个增加到2004年年底的10个,特大城市和大城市的新增城市人口占到了全省新增城市人口的30.6%,成为全省新增城市人口的主要集聚空间。

(2)以城市带和都市圈为主导的城镇化集约增长期