

城市化与大青岛



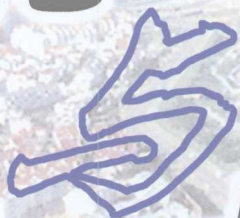
Haier·EAST CITY
海尔·东城国际

大盘风范 引领东部新城

青岛市建设委员会主办
青岛市城市建设档案馆编辑
哈尔滨地图出版社出版

An aerial photograph of Qingdao, China, showing a dense urban area with many multi-story buildings, a winding coastal road, and a large bay. In the background, there are mountains under a blue sky with some clouds. The title '城市化' is overlaid on the left side of the image.

城市化



大青岛

青岛市城建档案馆编辑
哈尔滨地图出版社出版

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化与大青岛 / 青岛市城市建设档案馆编. — 哈尔滨: 哈尔滨地图出版社, 2006.10

ISBN 7-80717-467-6

I. 城... II. 青... III. 城镇—城市建设—成就—青岛市 IV. F299.275.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 124514 号

哈尔滨地图出版社出版、发行

(地址: 哈尔滨市南岗区测绘路 2 号 邮编: 150086)

南京拓展广告有限公司设计

南京雄州印刷有限公司印刷

开本: 889mm × 1240mm 1/16 印张: 8.625 字数: 100 千字

2006 年 10 月第一版 2006 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1~1000 定价: 150.00 元

序

城市化是一个经济社会发展战略问题。党的十六大和十六届五中全会都把城市化作为一个重大战略提出。近年来，青岛市委、市政府认真贯彻中央和省委、省政府的战略部署，抓住机遇，加快发展，积极实施城市化战略，确定了“三点布局、一线展开、组团发展”的城市发展新格局和建设全国重点中心城市和世界知名特色城市的发展目标。

城市化的实质是一个人口和非农经济向城市地域集中的过程。构建以青岛为都市中心，即墨、胶州、胶南、莱西和平度为城市带的大青岛格局是青岛市委、市政府确定的城市化发展战略的核心。

大青岛战略的实施，使青岛的国土面积增加了 9495 平方千米，占全市国土总面积的 89%；人口增加了 475.5 万，占全市总人口的 64.2%。为大青岛的发展提供了广阔的空间、丰富的资源和巨大的潜力。几年来，即墨、胶州、胶南、莱西和平度五市借助青岛的城市品牌和辐射带动作用，城市建设得到了迅速发展，经济得到了快速增长。城市带的崛起，又使青岛的区域性中心城市地位和国际影响力得到了进一步提升。

《城市化与大青岛》一书，全面展示了近几年来青岛在迎接 2008 奥帆赛以及城市化建设进程中所取得的巨大成就，并就城市化建设和大青岛的发展进行了有益的探索。但愿这本书的编辑出版，能成为总结推广经验的平台，宣传展示成果的窗口，学习研究探索的园地，鼓舞振奋人心的动力。让我们团结一心，在市委、市政府的正确领导下，进一步加快我市城市化与大青岛的建设步伐，为早日实现市委、市政府提出的把我市建设成为全国重点中心城市和世界知名特色城市的目标而努力奋斗。

青岛市建设委员会主任



《城市化与大青岛》编委会名单

主 任：王爱国

副主任：穆昭钢 刘德胜 单强炜

委 员：沈 秦 马 勃 赵 虎 刘 立 赵素云

顾洪军 曾 林 杨丽萍 石 岩 张志军

王可刚 赵晋宝 苟团年 郭继山 刘建斌

孙公瑞 程宏谟 许锡友 王光金 毕维准

贾福宁 张 静 李典龙 孙晓松 谢首发

高 谊 孙进伟 梁 斌

主 编：沈 秦

副主编：马 勃 杨丽萍 刘作良

成 员：林国元 周葛强 裴高飞 衣思刚 张建华

邹厚祝 冷 伟 仲思华 薛义华 李 洵

美 编：陶红雪

Content 目录

统筹城乡发展加快城镇化进程

青岛市建设委员会副主任 穆昭钢 4

统筹城乡发展, 加快小康示范村建设

单强炜 马 勃 赵 虎 顾洪军 曾 林 李 洵 薛义华 8

加快郊区城市化步伐统筹城乡社会发展

单强炜 马 勃 赵 虎 顾洪军 曾 林 李 洵 薛义华 11

中共青岛市委 青岛市人民政府关于加快小城镇建设推进农村城市化进程的决定 14

中共青岛市委 青岛市人民政府关于加快城市化进程的若干意见 18

青岛市人民政府文件 关于加快推进郊区城市化的意见 22

青岛市崂山区城市规划建设局 26

胶州市建设局 28

融入大青岛 建设新莱西

——莱西市城市化工作纪实 30

即墨市城乡建设局 32

融入大青岛 建设新平度 33

四方区建管局 34

平度市国土资源局 35

青岛市广播电视局 36

追求卓越 不辱使命

——青岛市民政局的创新发展之路 37

青岛市国土资源和房屋管理局 38

青岛市土地储备整理中心 39

青岛市城市管理行政执法局 40

青岛市建筑企业养老保险金管理办公室 41

青岛市建设工程材料管理办公室 42

青岛市散装水泥办公室 43

青岛市建筑材料产品质量监督检验站 44

青岛市市北区市政工程建设养护有限公司 45

青岛市市南区市政工程养护建设有限公司 46

胶州市公用事业管理处	48
平度市自来水公司	49
南墅镇	50
胶州市李哥庄镇	52
新惜福 新形象 新发展 ——惜福镇	54
胶州市铺集镇	56
少海新城	57
胶州市马店镇	58
胶州市九龙镇	59
新型工业化强镇 ——长乐镇	60
崂山区中韩街道西韩社区	62
同和街道办事处	63
棘洪滩街道办事处	64
红岛街道办事处	65
平度市南村镇	66
潮平两岸阔 风正一帆悬 ——飞速崛起的华山镇	67
即墨市蓝村镇	68
崂山区张村河治理工程	69
胶州市营海镇	70
姜山镇	71
李沧区湘潭路街道办事处大枣园社区	72
大胆创新规范操作全面加快城市化进程 ——青岛开发区	73
胶州市胶北镇	74
文昌渔花园	75
青岛城市东部的朝阳新区 ——温泉镇	76
进就古驿站 兴商金灰埠 全国重点镇 ——灰埠镇	77
即墨市鳌山卫镇	78
青岛市房地产置业集团有限公司	79
青岛房地产实业集团有限公司	80
颐中集团	81
青岛百通城市建设股份有限公司	82
中交第一航务工程局第二工程公司	84
青岛啤酒房地产有限公司	86
青岛钢铁控股集团有限责任公司	87
青岛海尔房地产开发投资有限公司	88
山东贵信置业发展有限公司	90
山东莱钢建设有限公司	92
青岛华新园置业有限公司	93

青岛热电新兴房地产开发有限公司	94
青岛金岭实业总公司	95
青岛市泽惠建设集团有限公司	96
青岛益青房地产开发公司	97
青岛金海顺置业有限公司	98
青岛东苑置业有限公司	99
南通市德胜建筑安装工程有限公司	100
青岛府新大厦	101
中国石油天然气管道第二工程公司青岛分公司	102
青岛弘信兴业开发有限公司	103
金羚集团	104
青岛市舜华实业总公司	105
江苏南通二建集团	106
青岛高新建筑安装工程有限公司	107
青岛通广建工集团有限公司	108
中铁十四局青岛工程分公司	110
青岛宝达实业股份有限公司	111
青岛红星化工集团有限责任公司	112
新世界(青岛)置地有限公司	113
南车四方机车车辆股份有限公司	114
南通四建集团有限公司	115
青岛平建建筑安装股份有限公司	116
江苏省南通市第八建筑劳务合作有限公司青岛分公司	117
实干·开拓·创新	
——展翅腾飞的胶州建设集团	118
青岛前哨精密机械公司	119
青岛新兴集团公司	120
青岛轮渡有限责任公司	121
青岛华中蔬菜批发市场有限公司	122
青岛市海润自来水集团有限公司	123
青岛市固体废弃物处置有限责任公司	124
青岛市人才交流服务中心	125
就业服务 真情相助	
——与时俱进的青岛市就业服务中心	126
青岛经济技术开发区(青岛市黄岛区)房产登记交易中心	127
青岛市救助管理站	128
前进中的青岛保险行业协会	128
山东省青岛第五十八中学	129
青岛万杰医院	129
海上名山第一	
——青岛崂山	130
青岛湛山寺	132
中信银行青岛分行	134

统筹城乡发展

加快城镇化进程

青岛市建设委员会副主任 穆昭钢

青岛市现辖五市七区，总面积 10654 平方千米，总人口 750 万。现设 84 个建制镇，其中建设部示范镇 2 个（平度市同和镇、胶南市隐珠镇），省级中心镇 15 个，青岛市重点镇 16 个（含示范镇、中心镇）。近年来，我市紧紧围绕努力建设世界知名特色城市 and 全国重点中心城市的目标，全面确立实施“六个统筹，一个加强”战略。走“工业反哺农业，城市带动农村”的发展路子，统筹城乡发展，加快城镇化进程，城镇建设持续快速发展，城镇化步伐明显加快，统筹城乡社会发展取得了显著成效。2005 年底，全市城镇化水平达到 58.5%，郊区城镇化水平达到 45.8%，重点镇城镇化水平达到 43.5%，比 2001 年分别增长 6.5，8.8，10 个百分点。

一、理清思路，明确城镇化发展奋斗目标

随着城镇化进程的加快，我市城镇化发展思路的确立经过了三个阶段。第一阶段是 20 世纪 90 年代，确立了“拓展城市发展空间、调整产业布局，构筑‘大青岛’格局”的新思路；第二阶段是 2000 年，确立了 1 个中心城市、5 个次中心城市、16 个重点镇三个层次协调发展、共同推进的城镇化发展格局；第三阶段是近年来，随着城镇化不断向纵深发展，又对中心城市建设提出了“三点布局、一线展开、组团发展”战略构想。“三个层次”和“三点布局、一线展开、组团发展”的大青岛城市群发展战略是市委、市政府对青岛城镇化发展的延伸、升华和提高，是全面建设小康社会、实现城镇化的必然选择。通过积极实施“五带一推”和“重点带动”城镇化战略，我市的经济保持了健康快速发展，初步形成了以中心

城市为核心的功能完善、布局合理、等级有序的大青岛城市群。

发展目标：

“十一五”期间全市城镇化水平达到 64% 以上，五市城镇化水平达到 52% 以上，重点镇城镇化水平达到 50% 以上。全市 1/3 左右的村庄率先建成生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村。

到 2010 年，中心城区建成区人口达到 400 万以上，建成基础设施配套齐全、功能完善的“三点布局、一线展开、组团发展”的现代化国际城市，城市核心竞争力显著提高。

到 2010 年，5 个次中心城市建成区面积达 40 平方千米以上，建成区人口达 35~60 万，建成现代化中等城市。

到 2010 年，重点镇建设成为建成区面积达 8 平方千米左右，建成区人口达 5~8 万的特色鲜明的小城市。

到 2010 年，100 个小康示范村初步建成经济比较发达、设施和功能比较齐全、环境比较优美、具有一定辐射带动作用的现代化小康示范社区。1000 个整治村庄完成“三清四改”，成为村庄整洁、环境优美的村庄。

二、积极实施“六个统筹”，加快城镇化进程

（一）统筹城乡规划建设

从区域整体出发，打破城乡分隔，强化规划在市域范围内的综合调控作用，优化城乡空间布局，推动城乡资源要素合理流动，充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，实现城乡互补、融合、协调发展和共同繁荣。

1. 建立健全城乡一体的规划体系。围绕构建“三点布局，一线展开和组团发展”的大城市总体框架，逐步建立青岛市总体规划、市域小城镇发展布局规划、县级市总体规划、县级市城镇体系规划、建制镇总体规划和村庄建设规划，以及相应层次的专项规划和详细规划组成的城乡空间管理体系。目前，我市城市总体规划、市域小城镇发展布局规划，各区市总体规划、区市县域城镇体系规划，建制镇总体规划、中心村四个层次的规划已全面完成，65%的村庄编制完成了新一轮建设规划。规划的深度、广度进一步加大。城阳区投入2900多万元，聘请德国、澳大利亚、香港、上海、深圳等国内外一流的规划设计单位编制了覆盖全区555平方千米的城阳区发展规划和相关详细规划。控制性详细规划覆盖率进一步提高。五市三区驻地的详规覆盖率已达到90%以上，重点镇详规覆盖率达60%以上。

2. 实施“十百千万”试点示范工程（即抓好16个重点镇、建设100个示范村、整治1000个村庄、推广10000户户用沼气池）。

切实抓好16个卫星镇、重点镇建设。通过实施“五个一”工程：即完善配套一处产业集聚区，完善一处集中商贸区，建好一处居住示范区，建设一处标志性地段或区域，建设一处污水处理厂或垃圾处理厂，加快产业、人口向卫星镇、重点镇集聚，膨胀城镇规模，重点镇建成区面积平均达到6平方千米，人口达到2.5万，部分重点镇人口接近5万。

切实抓好100个小康示范村建设。抓好20个市级小康示范村和80个省级小康村建设。把村庄基础设施和公用设施建设作为小康村建设的突破口来抓，大力开展“四通”、“四化”、“四提高”工程。鼓励具备良好班子基础、群众基础和经济基础的村庄按照“改出一批景观，改出一片新居，改出一批产业”的目标，率先进行村庄改造。目前，100个小康示范村初步建成经济比较发达、设施和功能比较齐全、环境比较优美、具有一定辐射带动作用的现代化小康示范社区。

大力开展1000个村庄的村容村貌整治。通过实施村庄整治“三清四改”工程，努力实现村庄“四化”。即：通过清垃圾、清污水、清柴草堆，改水、改厕、改路、改灶，实现硬化、净化、亮化、绿化，创造良好的人居环境，2006年将完成241个村庄整治工程，2010年将完成1000个村庄整治工程。

开展10000户农户沼气建设。按照村庄整治的要求，结合改水、改厕工作，在10000户农家建设沼气池，推广清洁能源，今年底，工程将全面建成投入使用。

3. 实施村庄改造、加快组团社区建设。加快村

庄改造是当前新形势下统筹城乡发展的必然要求，也是我市城镇化工作的重要突破口。按照统一规划、组团建设、拆建同步的原则，积极引导有条件的村庄合并点，鼓励小村向大村集中，交通不变的村庄向交通便利的村庄集中，弱村向强村集中。通过村庄改造，实现节约用地、集约用地，达到使农民改善居住环境、提高文明程度、享受城镇化成果，实现农民向市民转变的目的。目前，全市已启动和改造完成的村庄共384个。其中，城阳区启动85个村庄改造，22个村庄已改造完毕，到2010年底将有70%的村庄完成改造。黄岛区启动了44个村庄改造，开工建筑面积51万平方米，竣工面积24万平方米，安置村民1420户；李哥庄镇镇区11个村庄，已有8个进行改造，建立8个生活小区，其中陈家埠子村通过土地置换，整村由偏远地区搬进镇区。

（二）统筹城乡生产力布局

在推进城镇化进程中，把工业化、城镇化和农业农村现代化结合起来，推进产业联动，形成一二三产相互促进、协调发展的现代产业体系。

1. 生产力布局调整和城乡结构调整紧密结合。按照城市空间结构和功能要求，围绕“三大特色经济”、“四大工业基地”和“六大产业集群”的发展，进行生产力布局的优化调整。西海岸包括黄岛、胶南等区域重点发展临港工业和临港服务业，努力构建新的经济重心；东海岸包括崂山、即墨等区域重点发展高新技术产业、以食品饮料为主导的轻工业以及旅游产业；胶州湾北岸包括城阳、胶州等区域发展出口加工贸易、机械制造及配套服务产业，成为全市新的物流中心；莱西、平度逐步实现由农业型向综合型的转变。同时，各区市围绕产业集群，大力发展配套产业。生产力布局的合理调整，增强了城市对产业和人口的集聚效应，有力地推动了城镇化进程。

2. 积极实施退二进三战略，增加中心城区的产业带动力。在实施产业结构的优化调整中，注重产业的梯度转移。通过退城进乡、退二进三，使企业向市郊转移；通过连锁形式，使商贸市场向市郊辐射。近年来，海尔、海信、澳柯玛、国风药业等著名企业纷纷落户黄岛、城阳、胶州、胶南、平度等市区和重点镇，促进了郊区产业的发展和农村劳动力的转移。

3. 加快工业园区建设。进一步搞好各类工业园区的规划整合，提高土地利用率和投入产出率。加快各类企业向园区聚集，推进园区产业集群化发展，积极倡导“数镇一园”模式，迅速扩大集聚规模。如胶州市将西起胶黄铁路、南至胶州湾高速公路、北至204国道约30平方千米的区域内，根据各工业园区的发展基础和产业特色，打破地域界限，对原有园区实

行全面区域整合、基础整合、功能整合和产业整合。目前一个档次提升的东部工业区大框架已基本形成,与老市区、新城区合成三星拱月之势,迸发出强大的发展活力。莱西市将烟青一级公路两侧莱西市级工业园、姜山镇级工业园、李权庄镇工业园整合为占地20平方千米的昌阳工业园,进行统一规划、统一配套、统一建设,提高了其档次和水平,形成了新的经济隆起带。重点镇的工业园区也加强了整合力度,进一步提高了基础设施配套水平,提高了园区竞争力,增强了产业集聚力。

4. 加快市场建设。健全和完善市场体系,发展金融、资本、劳动力、技术等生产要素市场,发展各类综合性和专业性批发市场,推广新型流通方式,加快物流中心建设。黄岛、胶南加快了海港物流业的发展。城阳区重点加快了航空物流、航空培训、航空维修为重点的空港物流业。胶州市抓住青岛产业重点西移的有利时机,规划建设了规划面积5.5平方千米的胶州湾物流工业园,较好地提高了北部工业园区的档次,对于加快各园区的整合和联动起到了积极的推动作用。

5. 大力发展各种专业市场。搭建起大发展、大流通的市场群。如即墨市建设了大型服装批发市场、小商品市场,平度市建设了大型农机市场、建材市场。各部分重点镇也加大了专业市场的建设力度。市场的建设发挥了对资源配置的基础性作用,使县城和重点镇迅速扩大了人流、物流、资金流,加快了城镇人口的膨胀。

(三) 统筹城乡基础设施建设

按照城乡一体化和现代化的要求统筹规划城乡基础设施,加快现代交通、通讯、供电、供排水、信息网络不断向农村延伸覆盖,加快城乡对接融合步伐。一是加强区域基础设施建设。全市初步形成了“一小时经济圈”和城乡一体的公共交通运行体系。基本实现了县级市1小时通达青岛,行政村村村通客运车的目标,胶州市李哥庄镇已实现村村通公交车。加快实施村村通柏油(水泥)路、村村通自来水、村村通有线电视工程;加快建立“户集、村收、镇运、市(区)处理”的农村垃圾集中收集处理系统和以户为主的农村污水集中处理系统。2006年底,完成47个镇农村垃圾集中收集处理系统建设和10个村庄污水处理系统建设,2006年完成村村通自来水工程,2007年完成村村通柏油路工程。二是加强了城镇市政基础设施建设。2005年,五市三区城区驻地基础设施建设总投资50多亿元,16个重点镇基础设施投资达到了7亿元,重点用城镇道路、供排水管网、污水处理、垃圾处理等基础设施建设,城镇基础设施进一步完善。三是加强了城乡生态环境建设。注重城镇生态环境规划,建设以绿化为主导的生态环境

体系,突出加强城镇污水和垃圾无害化处理设施建设,推广沼气、秸秆气化等新型农村能源新技术,逐步把小城镇建设成环境优美的生态型小城市。目前,胶南等五市已建成大型污水处理厂,城阳区将在今年底建成新的污水处理厂;同和办事处、棘洪滩办事处、李哥庄镇、南村镇、姜山镇、王台镇均在镇工业园区建设了污水处理设施。五市三区污水处理率达70%,垃圾无害化处理率达100%。重点镇工业污水处理率达45%,垃圾无害化处理率达100%,绿化覆盖率达39%。

(四) 统筹城乡社会事业发展

借鉴城市发展社会事业的成功经验,加快郊区社会事业发展。一是积极发展农村教育事业。完善“以县为主”的农村义务教育管理体制,实现教师工资由市(区)财政统一标准发放。优化教育资源布局,引导高中段教育向卫星镇和重点镇集聚,农村初中向普通镇集聚,农村小学、幼儿教育向中心村集聚,促进城乡教育均衡发展。建立城乡学校结对帮扶制度,帮助农村提高办学水平。市教育系统组织市内170所学校、幼儿园与郊区建立了结对帮扶关系。从2004年起,市区全部取消、郊区逐步取消来青务工经商农民子女借读费。目前,郊区高中阶段入学率达88%,学生因家庭贫困而辍学的现象基本解决。二是加强农村卫生设施建设。搞好乡镇卫生院建设,实施50所镇卫生院标准化建设和500个村卫生室标准化建设,对3270个村卫生室兼职从事公共卫生的镇村医生每人每月补助100元。建立起设施较为齐全的县、乡、村卫生服务网络。加强农村改水改厕工作,全面完成三年改水改厕目标,改善农村生产生活条件。深化农村医疗卫生体制改革,优化卫生资源配置,强化农村公共卫生职能,提高重大疫情和公共卫生突发事件的应变处理能力。建立健全卫生工作者下乡和对农村医务工作者定期培训制度。目前我市郊区农民人人享有初级卫生保健,主要健康指标达到发展中国家的先进水平。三是完善城乡文化体育设施。把镇乡文化站建成集文化、广电、体育、成人教育、科普为一体的综合文化活动中心。发展农村文化体育队伍,大力开展群众性文体活动和全民健身计划,创建文化特色村、示范户,丰富农村居民文化生活。

(五) 统筹城乡劳动力培训和就业

一是统筹城乡劳动力培训。制定《2004~2007年青州市农民工培训规划》,建立城乡统一的劳动力培训服务网络,每年培训农村劳动力15万人以上。市财政每年安排950万元,各市(区)财政要按1:1配套,用于农村劳动力职业技能培训转移、加强培训基地建设和建立转移培训信息咨询系统。确保培训工作经费的需要。二是统筹城乡就业。把转移农村劳

动力纳入经济社会发展规划,发挥各职能部门作用,建立全市劳动力资源信息库和企业用工需求信息库,健全农村劳动力就业指导和城乡统筹就业统计“两项制度”,构建城乡统筹就业职业培训、城乡统筹就业信息指导、城乡统筹就业管理服务“三大平台”,初步形成覆盖市、区(市)、镇、村的城乡一体的劳动力市场和就业服务网络,实现城乡劳动力就业统筹。

(六) 统筹城乡社会保障

一是健全农村养老保险制度。制定下发了《关于建立农村社会基本养老保险制度的意见》,逐步完善新型农村养老保险制度。农村养老保险覆盖率达85%以上,其中崂山、黄岛、城阳三区达100%。二是建立农村大病统筹制度。全面推进以大病统筹为主的农村新型合作医疗制度,所需资金按青岛市、各区市、个人各10元的标准缴纳。目前,农村大病统筹覆盖率达95%。三是完善农村低保制度。严格落实低保对象820元/人·年的政策规定,对低保家庭子女中小学教育实行免费。目前,崂山、黄岛两区低保标准已与青岛市区接轨。四是建立失地农民保障制度。深化征地制度改革,保障农民权益,建立“经济补偿+社会保障+就业服务”的三结合模式。确保农民失地不失业,失地不致贫。

三、创新体制机制,为城镇化提供组织保证和政策支持

(一) 强化城镇化工作的统一领导和综合指导。一是强化组织保障,及时调整充实小城镇建设工作领导小组和青岛市城镇化工作领导小组,使领导小组的工作不随领导的变动而受影响,保证工作的连续性。各区市和重点镇相继成立了城镇化工作领导小组及其办公室,初步形成了统一领导、协调配合的管理体制。二是建立健全了城镇化督查考核机制。每年制定城镇化年度实施计划,逐级分解落实到各市区和重点镇。制定了3区、5市、重点镇、卫星镇、小康示范村的建设考核标准,加大督查力度。并按照考核标准每年集中检查,对措施得力、目标完成好的,予以通报表扬;对工作进展迟缓的予以通报批评。三是每年组织召开全市郊区城镇化工作现场观摩会。去年年初市建委在平度同和召开了全市城镇化工作会议,会议进一步统一了思路,明确了郊区城镇化的工作目标,进一步强调了突出重点带动战略,抓好6个卫星镇、20个小康示范村建设,并制定了措施。

(二) 加快政策制度调整和创新,为加快城镇化进程创造良好发展空间。自2000年起,市委、市政府相继出台了《中共青岛市委 青岛市人民政府关于加快小城镇建设推进农村城镇化进程的决定》(青发[2000]12号)和《中共青岛市委 青岛市人民政府关于加快城镇化进程的若干意见》(青发[2000]16号)。2004年,市委、市政府为进一步统筹城乡发展,加快郊区城镇化步

伐,出台了《中共青岛市委 青岛市人民政府关于统筹城乡发展增加农民收入的决定》(青发[2004]5号)和市政府《关于加快推进郊区城镇化的意见》(青政发[2004]63号)。《关于深入推进城乡互动加快社会主义新农村建设的意见》(青发[2006]5号)在资金、政策、体制等方面为郊区城镇化的发展创造了宽松的条件。青政发[2004]63号文件,针对6个卫星镇和20个小康示范村在产业支持、税费返还、农村劳动力转移、户籍管理、社会保障、人事安排等方面提出了一系列更为优惠的政策。

(三) 加强资金扶持,为城镇化发展提供财力保障。市财政在前两年安排7个亿和9.5个亿支持“三农”建设的基础上,今年又安排13.7个亿用于“三农”建设。为了进一步使用好市级资金,我们对市级专项资金的管理使用进行改革,把资金集中向卫星镇和小康示范村倾斜。以2004年为基数,从2005年开始,卫星镇财政新增部分和土地出让金的地方留成部分全部返还卫星镇。市级重点镇基础设施建设补助资金重点用于6个卫星镇,各级财政要逐步加大对小城镇基础设施建设资金的投入。农村水利、林业专项资金、困难村庄搬迁资金、农村社会事业发展资金等要向20个小康示范村倾斜,并按市、区(市)和镇1:1:2的比例配套使用。市和区(市)级重点项目落户优先向卫星镇安排。对卫星镇和小康示范村的重大基础设施和公益设施项目列入各区(市)重点工程项目建设计划的,要给予重点扶持,加快建设进程。

(四) 改革管理体制,推进城乡管理一体化。坚持重心下移,逐步将城市管理职能向重点镇和小康示范村延伸,形成城乡一体的城镇管理体系。加大“村改居”工作力度,崂山区、城阳区和黄岛区的村委会在2004年底已全部改为社区居委会。五市驻地和重点镇建成区内的村委会在2007年前改为社区居委会。

(五) 以市场化推动城镇化,为城镇化发展提供动力。在推进城镇化进程中,坚持以市场化推进城镇化。一是各区市将城市土地资源作为资产来经营,不断创新土地管理运作机制,建立和完善了土地储备制度和土地市场竞争机制,对经营性土地严格实行招标、拍卖、挂牌制度,实现了国有土地的保值增值。二是积极改革城镇建设投融资体制,积极吸引社会资金投入城镇建设,变一方投资为多方聚资,建立了城建投资多元化体制。三是积极争取建设部、国家开发银行为我市卫星镇、重点镇、示范村基础设施建设贷款,搭建融资平台。目前,姜山、隐珠等镇1亿元的基础设施贷款项目已列入国家开发银行贷款计划,前期工作已启动。

统筹城乡发展，加快小康示范村建设

单强炜 马 勃 赵 虎 顾洪军 曾 林 李 洵 薛义华

统筹城乡发展，推进城乡一体化是我国在新的历史条件下解决“三农问题”、加速城市和村镇现代化交会融合的重要发展战略。2004年，市委市政府实施重点带动战略，确定了20个村为小康示范村重点扶持发展。近年来，各区市坚持把小康示范村建设作为推动农村经济发展、构建农村和谐社会、加快城市化进程的重大战略来抓，走“工业反哺农业，城市带动农村”的发展路子，以建设一流的小康村为目标，立足实际，突出特色，强化措施，狠抓落实，小康示范村建设取得明显成效：一是经济发展迅速。到2004年底，20个小康示范村村级经济总收入超过亿元的有7个，村级集体可支配收入超过200万元以上的有13个，农民人均纯收入超过6000元以上的有15个，产业特色初步形成。二是规划建设水平明显提高。20个小康示范村新一轮村庄规划编制工作已全部由乙级资质以上院所完成；初步达到了“四通”、“四化”水平（即：通柏油路、通自来水、通电话、通有线电视；实现村庄硬化、绿化、亮化、净化）。后田村、云头崮村、北高家庄村等小康示范村已建立了污水处理设施或埋设管道接入市政管网，90%的小康示范村实行了垃圾集中清运和垃圾无害化处理。医疗、教育、养老等公共设施的投入进一步加大，村民医学养等社会服务水平显著改善。三是旧村改造稳步推进。北高家庄村、云头崮村、后田村等已完成村庄改造工作。姜家埠村旧村改造工作已全面启动。后庄扶村已建成8栋新公寓楼，1180户村民已住进新房。四是社会保障制度建设初

见成效。小康示范村农村养老保险覆盖率达到100%；合作医疗入保率达到100%，投保费全部由村集体负担；严格落实低保对象820元/人·年的政策规定，对低保家庭子女中小学教育实行免费，五保户实现应保尽保，医疗费、生活费全部由村集体承担，村内60岁以上老人实行生活补贴制度，实现了老有所养。

与市委、市政府的要求相比，与先进地区相比，我们必须清醒地认识到，小康示范村建设仍是我市城市化建设的薄弱环节，与青岛在山东的龙头地位还存在着不相适应的地方：

一是面高点低的问题比较突出。与省内强村相比差距较大。烟台市南山村去年实现销售收入102亿元，利税10亿元，出口创汇超过1亿美元，建成区面积达45平方千米，居住人口超过8万，基础设施和公益设施配套齐全。与他们相比，我市20个小康示范村无论是在村庄建设规模上，还是在集体经济上，都与他们差距较大，缺乏大项目带动、大产业支撑。

二是小康示范村经济发展不平衡。后庄扶村、后田村等集体经济较好的小康示范村可支配收入过1000万元，而有的小康示范村经济发展比较缓慢，缺少主导产业支撑，可支配收入只有几十万元。

三是小康示范村发展活力不足，吸纳能力不强。部分小康示范村基础设施和环保设施配套能力差、档次低；基本上没有采取环保措施；教育、文化、卫生等社会事业发展水平不高，难以为居民提供优良的社会服务，直接影响了周边农民向小康

示范村集聚。

四是小康示范村建设仍缺乏特色。小康示范村的规划和建设还没有很好地根据当地的地理特征、人文环境以及产业优势来进行定位，独特的建设风格和鲜明的新村特色尚未形成。

这些问题如不能及时有效地加以解决，必将直接影响我市小康示范村建设的进程，进而影响城市化发展步伐，滞缓城乡经济社会发展。通过调查研究，我们认为要实现市委、市政府提出的到2012年，人均GDP达7100美元，全面建成小康社会这一目标，重点在农村，难点在农村，突破点在小康示范村，任务紧迫而艰巨。现就统筹城乡发展，加快小康示范村建设提出对策和建议如下：

一、提高认识，理清小康示范村建设思路

目前，我市正处在全面建设小康社会的关键时期，抓好小康示范村建设意义重大。

首先，加快小康示范村建设是落实科学发展观、统筹城乡发展的重要举措。党的十六届三中全会提出坚持以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观、搞好“五个统筹”。中央对解决“三农”问题明确了“多予、少取、放活”的方针，指出了统筹城乡发展的方略，并从理论高度提出了“两个趋向”的重要论断。目前我市人均GDP突破3000美元，地方财政收入超过130亿元，具备了以工哺农、以城带乡的经济基础。加快小康示范村建设，为我们探索解决农村综合发展，加强对农村的合理规划和引导，统筹城乡经济社会发展提供了有效途径。

其次，加快小康示范村建设是从根本上解决“三农”问题，全面建设小康社会和率先基本实现现代化的需要。我市农村面积占全市总面积近90%，农业人口占总人口的65%左右，实现“两个率先”战略目标的重点在农村，难点也在农村。通过加快小康示范村建设，可以积累和推广经验，全面加快农村建设，促进城乡经济社会事业的协调发展，不断缩小城乡差距，从根本上解决“三农”问题，确保“两个率先”目标的实现。

第三，加快小康示范村建设，是落实科学发展观，促进经济社会可持续发展的需要。我市属资源紧缺型城市，尤其是水、土地资源对经济发展的约束越来越大，通过小康示范村建设，推进“四个集中”（即：人口向社区集中、招商引资向园区集中、土地向大户集中、优势资源向强村集中），总结节约发展模式，可以有效地引导村庄建设，促进全市经济社会实现可持续发展。

当前和今后一个时期，我市小康示范村建设的总体思路应是，以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，按照全面建设小康社会的基本要求，深化农村改革，发展农村经济，增加农民收入，率先实现经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的协调发展，以点带面，整体推进，力争到2012年，基本实现全面小康村建设目标。

二、突出重点，抓住关键，加快推进小康示范村建设步伐

加快小康示范村建设是一项综合系统性工作，涉及农村经济社会方方面面，涉及到农民的切身利益和社会的和谐稳定，不可能一蹴而就，必须进一步强化工作措施，加大工作力度，突出重点，抓住关键。

（一）突出规划先导。各区市要下大力气抓好村庄的规划工作，以区市为单位编制村庄规划，进一步提高规划编制水平，力争2007年编制完成新一轮村庄建设规划，村庄规划覆盖率达100%。一要立足高起点，适度超前。按照城乡统筹的要求，以区市总体规划和城镇体系总体规划为指导，科学合理地进行新一轮村庄建设规划，积极稳妥地推进村庄整合，合理调整村庄布局，鼓励生产生活条件差和规模较小的村庄向小康示范村集中。二要突出特色、以人为本。要立足实际，分析条件，突出特色，准确定位，从小康示范村的自然地理条件、历史文脉、风土人情等方面综合考虑，搞好小康示范村整体规划和具体建设规划，突出搞好单体设计，体现小康示范村个性，提高档次和品位。

（二）发展特色经济。进一步深化农村经济体制改革，按照“因地制宜、多元创办、政府扶持、市场运作”的思路，加快推行农村“四大合作”（即：农村社区股份合作制、农村承包土地股份合作制、农村富民合作社、农村专业合作经济组织），增强村集体和农民经济发展活力。进一步优化农村经济结构，促进农村经济全面繁荣。突出对外开放、工业带动、科技先导、田园村庄和以城带乡五大特色，避免走高成本、高能耗、高污染的发展路子。围绕村强民富的奋斗目标，从自身所处的区位和资源优势出发，加大结构调整力度，全力推动经济结构的优化和经济增长方式的转变，努力形成“一村一品”、“一村一业”的发展特色。

（三）推进村庄改造。按照“改出一批景观，改出一片新居，改出一批产业”的目标，进一步

加快村庄改造步伐。村庄改造要遵循统一规划、组团建设、拆建同步的原则，学习先进地区和我市城阳区经验，鼓励具备良好班子基础、群众基础和经济基础的村庄优先进行村庄改造，积极引导有条件的小康示范村庄加快合并点步伐，支持大型房地产开发企业参与小康示范村建设。通过对村庄改造，实现小康示范村建设的可持续发展。

（四）加强基础设施和环境建设。要把村庄基础设施和公用设施建设作为加快小康示范村建设的突破口来抓。按照城乡一体化发展的要求，统一规划建设农村水、电、路、通讯、气、热等基础设施和学校、医院、图书馆、敬老院等公用设施，进一步提高公共设施的运营效率，重点研究污水处理厂、垃圾处理厂等重大基础设施的区域布点和建设问题，实现区域基础设施的统筹规划和共建共享。优先在小康示范村启动村村通柏油（水泥）路和村村通自来水工程。进一步搞好村庄环境综合整治工作，发挥示范带动作用，努力把小康示范村建设成为特色鲜明、设施现代化、环境生态化、服务规划化、管理智能化的新型村庄。

（五）大力发展社会事业。努力开创农村社会事业发展的“四有”新局面，即：人人有技术、家家有物业、户户有股份、村村有保障。加快社会保障救助机制建设，完善养老保险、医疗保险、大病救助等制度，凡是集体经济比较强的村，都要加大投入；对于集体经济比较薄弱的村，各级政府要通过财政资金转移的方式解决村级社会事业的发展和社会保障问题。同时积极鼓励社会资金来参与农村社会事业的发展，真正实现社会事业、社会保障与经济发展的同步。进一步深化征地制度改革，保障农民权益，建立“经济补偿+社会保障+就业服务”的三结合模式，提高农村社会保障水平。进一步建立健全就业服务机制，加强对农村剩余劳动力的转移培训，实现农村劳动力的充分就业。进一步强化为民服务意识，充分考虑群众的愿望和诉求，集中力量为群众做好事、解难题，让群众从改革发展中看到小康社会的美好图景。

（六）推进村级组织建设。以党组织为核心的村级组织是实现全面小康社会的保障。要通过“两推一选”，确保选好村级班子，尤其是配强党支部书记。通过保持共产党员先进性教育活动，进一步提高村级组织成员的素质和能力，为加快发展小康示范村提供强有力的组织保障。完善民主公开、民主决策、民主管理、民主监督“四位一体”的民

主公开办事制度，采取座谈会、协商会、民意调查等形式广泛听取群众意见，密切联系群众，充分调动广大群众的积极性，共同建设文明新村。

三、完善政策措施，确保加快小康示范村建设顺利推进

（一）加强组织领导。各级党委、政府必须高度重视，将加快小康示范村建设列入工作重要议事日程，切实加强组织领导。由市小城镇建设工作领导小组负责抓好小康示范村的组织协调、目标分解、督查考核等各项具体工作。各区市、镇（街道）也要组建专门班子，明确职责分工。

（二）加大政策支持力度。按照有利于逐步改变城乡二元结构、促进城乡协调发展的要求，加大政府对农村基础设施和公共设施投入力度，把各种支农惠农的财政资金捆绑使用，建立农村基础设施建设专项资金。改变中小型基础设施农业和农村基础设施主要依靠农民群众投资投劳的做法，把农村中小型基础设施建设纳入各级政府基本建设投资计划，进一步调整财政支农资金的使用方向，提高财政资金的使用效率，重点加强农村道路、供排水、污水处理、垃圾处理、通信等基础设施建设和公益设施建设。各区市应给予20个小康示范村市级卫星镇的扶持政策。农村水利和林业专项资金、困难村庄搬迁资金、农村社会事业发展资金等适当向20个小康示范村倾斜；小康示范村旧村改造腾出的建设用地其土地出让金的收益地方留成部分要返还小康示范村，进一步增强小康村自我发展的能力。

（三）推动市政公用事业市场化。市金融部门要加大小康示范村供水、供气、公共交通、污染治理为主要内容的市政公用事业贷款扶持。引导民间资金投入小康示范村建设，鼓励城市骨干市政公用企业参与农村市政公用设施建设和管理，运用新的适用于农村的污染治理要求的技术和设施，改善和提高农村环境质量和生活水平。

（四）建立健全目标考核责任制。要把新农村建设的目标完成情况纳入三个文明建设目标责任考核体系。各区市按照市委、市政府要求，把加快小康示范村建设纳入责任目标考核体系，对小康示范村建设实行动态管理，对进度快、后来居上，目标完成好的，及时列入小康示范村建设名单，由市委、市政府给予表彰奖励，对于工作不力、进展迟缓的，取消小康示范村资格及各项优惠政策。

加快郊区城市化步伐 统筹城乡社会发展

单强炜 马 勃 赵 虎 顾洪军 曾 林 李 洵 薛义华

城市是人类文明和进步的集中体现。加快推进郊区城市化是从根本上解决“三农”问题，全面建设小康社会和率先基本实现现代化的需要；是保持经济和农民收入较快增长的需要；是落实科学发展观，促进经济社会可持续发展的需要。

近年来，我市郊区认真贯彻落实中央、省、市关于城市化工作的精神，不断强化组织领导，积极实施“五项带动”，城镇经济持续健康发展，规划水平显著提高，设施建设快步推进，功能不断完善，郊区城市化取得了新的进展。2003年全市城市化水平已达56.2%，五市达42.8%，重点镇达40.1%，同比增长1.5，2，2.68个百分点。

对照全面建设小康社会的目标，对照市委、市政府统筹城乡发展的要求，我市郊区城市化进程中仍存在一些不容忽视的问题：

一是城市化滞后于工业化的问题仍比较突出。2003年我市工业化水平是52%，按照世界公认的城镇化水平和工业化水平之比的合理范围1.4~2.5推算，城市化水平应在70%以上，而我市目前的城市化水平只有56.2%，相差13.8个百分点以上，郊区五市的城市化水平相差更远。城市化滞后于工业

化，不但制约了人口和产业的集聚，也影响了经济的持续快速协调健康发展。

二是重点不突出，亮点不明显。我市城镇整体发展水平较高，但有重点的协调发展理念不强，尚未抓住镇村发展重点、集中力量予以突破，缺乏享有一定知名度的城镇和村庄，重镇不重，强村不强，龙头带动作用不足。

三是小城镇的发展活力不足，吸纳能力不强。有的小城镇经济发展比较缓慢，缺少主导产业支撑和发展后劲。有的小城镇的基础设施和环保设施配套能力差、档次低。小城镇的教育、文化、卫生等社会事业整体发展水平不高，难以为居民提供优良的社会服务，直接影响了农民向城镇集中。

四是城镇建设缺乏特色。目前，多数城镇规划和建设基本上是千篇一律、一个面孔，不能根据当地的地理特征、人文环境，以及产业优势来进行规划建设上的定位，形成自己的建设风格和鲜明的城市特色。村村像城镇、镇镇像农村的现象仍普遍存在。

五是部分地区对推进郊区城市化工作重视不够。有的认为郊区城市化是一个自然和缓慢的过

程，抓与不抓一个样；有的只停留在规划上，缺少具体实施的举措；还有的重建设轻管理，城镇脏乱差的现象比较严重。

这些问题如果不能及时有效地加以解决，必将直接影响我市郊区城市化的进程，进而影响城乡经济社会的发展。党的十六大指出，有条件的地方可以发展得更快一些，在全面建设小康社会的基础上，率先基本实现现代化。通过调查研究，我们认为我市要率先基本实现现代化，就必须率先实现郊区城市化，现就加快我市郊区城市化步伐，统筹城乡社会发展提出对策和建议如下：

一、理清思路，明确郊区城市化发展目标

当前和今后一个时期我市郊区城市化应进一步理清思路，明确目标，要以科学发展观为指导，围绕全面建设小康社会和率先基本实现现代化的目标，突出重点和特色，加快构筑“三点布局、一线展开、组团发展”的大城市框架，形成大中小城市集合、城乡一体、以城带乡的城镇发展新格局，努力把青岛建设成为一个中心、多组团、卫星城镇拱托的有特色的现代化城市群。要按照抓点带面，整体推进的方针，重点抓好区市驻地、卫星镇和小康示范村规划建设。到2007年，郊区城市化率力争达48%以上，重点镇城市化率达45%以上，建成一批小康示范村。

二、强化措施，加快推进郊区城市化步伐

郊区城市化是一项具有“牵一发而动全身”综合效应的系统工程，涉及经济社会方方面面，不可能一蹴而就，必须进一步强化工作措施，加大工作力度。当前应着重抓好以下几点：

抓紧修编和完善城镇规划建设体系。一要加快构建城乡一体的城镇网络体系。紧紧围绕市委、市政府确定的“三点布局、一线展开、组团发展”的大城市发展框架，高起点、高标准、高水平地修编城镇总体规划，建立起城市组团、区市驻地、重点镇、一般镇、中心村有机结合的城镇网络体系，并尽快编制完善交通、环境、通信、供气、供热、供排水、消防等专项规划，用科学的规划指导郊区城市化的健康发展。力争用2~3年的时间，使各区（市）驻地、重点镇、示范村的详规覆盖率达100%。二要合理调整镇村布局。近年来，南方一些先进城市，已经全面开展了镇村布局调整工作，苏州的常熟市在全市范围内规划了50个现代化的集中居住小区，计划用5~10年的时间对全市的村庄进行整合，既有效地节约了土地资源，

又改善了农村的生产生活环境。我市应充分借鉴先进经验，在先行试点的基础上，加快推进村庄的改造整合，逐步撤并整合人口规模在3万人以下的镇和规模较小的行政村，集中力量抓好重点镇和中心村的规划建设。同时，突出抓好沿海城市组团的建设，对同一城市组团的镇村实行统一规划、统一整合、统一开发建设。三要突出城镇的规划设计和建设特色。特色是城镇的生命力，郊城镇的规划设计，尤其是重点镇和沿海小城镇的规划设计应充分考虑自然地理条件、历史文脉、风土人情和产业特色等多方面因素，既传承历史，又体现当代和未来，形成鲜明的城镇特色。同时，按照建设精品城镇的要求，开放设计市场，吸引国内外高水平的设计机构参与，搞好城镇标志性建筑、标志性小区的规划和建设和单体设计，体现城镇个性，提高建设档次和品味。四要建立健全规划建设的监督约束机制。严格按法定程序进行规划的审批、实施和调整，强化规划的权威性，确保规划建设的严肃性和连续性。充分借鉴深圳等先进城市经验，逐步将法定图则引入城市规划领域，将一些重点区域、重点地段以及具备条件的控制性详细规划上升为法定图则。

突出抓好重点建设。一要突出搞好区市驻地建设。各区市应通过完善城市基础设施、大力发展二三产业、改革户籍管理制度、开发建设经济适用房和商品房等多种方式，努力营造良好的生产生活环境，吸引农民向区市驻地集中，产业向区市驻地聚集，不断增强辐射带动作用。争取到2007年，把区市驻地建设成为建成区面积30~40平方千米、常驻人口30万左右的现代化中等城市。二要突出抓好卫星镇建设。为充分发挥重点镇在加快郊区城市化中的示范带动作用，建议在原来的16个重点镇中择强、优中选优，选取5~6个重点镇作为卫星镇重点发展，力争用3~5年的时间，把卫星镇建设成为在省内乃至全国有一定知名度，人口与城镇规模合理，经济繁荣、特色鲜明、功能完善、设施配套、环境秀美、特色鲜明的现代化小城市。三要突出抓好小康示范村建设。为搞好村庄的规划建设和发展，建议在五市三区范围内选择部分村庄作为小康示范村试点，给予重点扶持发展，加快建设进度，争取在较短的时间内，初步建成一批具有一定辐射带动作用的现代化小康示范社区。

着力培育完善城镇功能。城镇功能的培育完善是增强吸引力和凝聚力，加快产业向城镇聚集、人