

成都推进城乡一体化与构建和谐成都文集

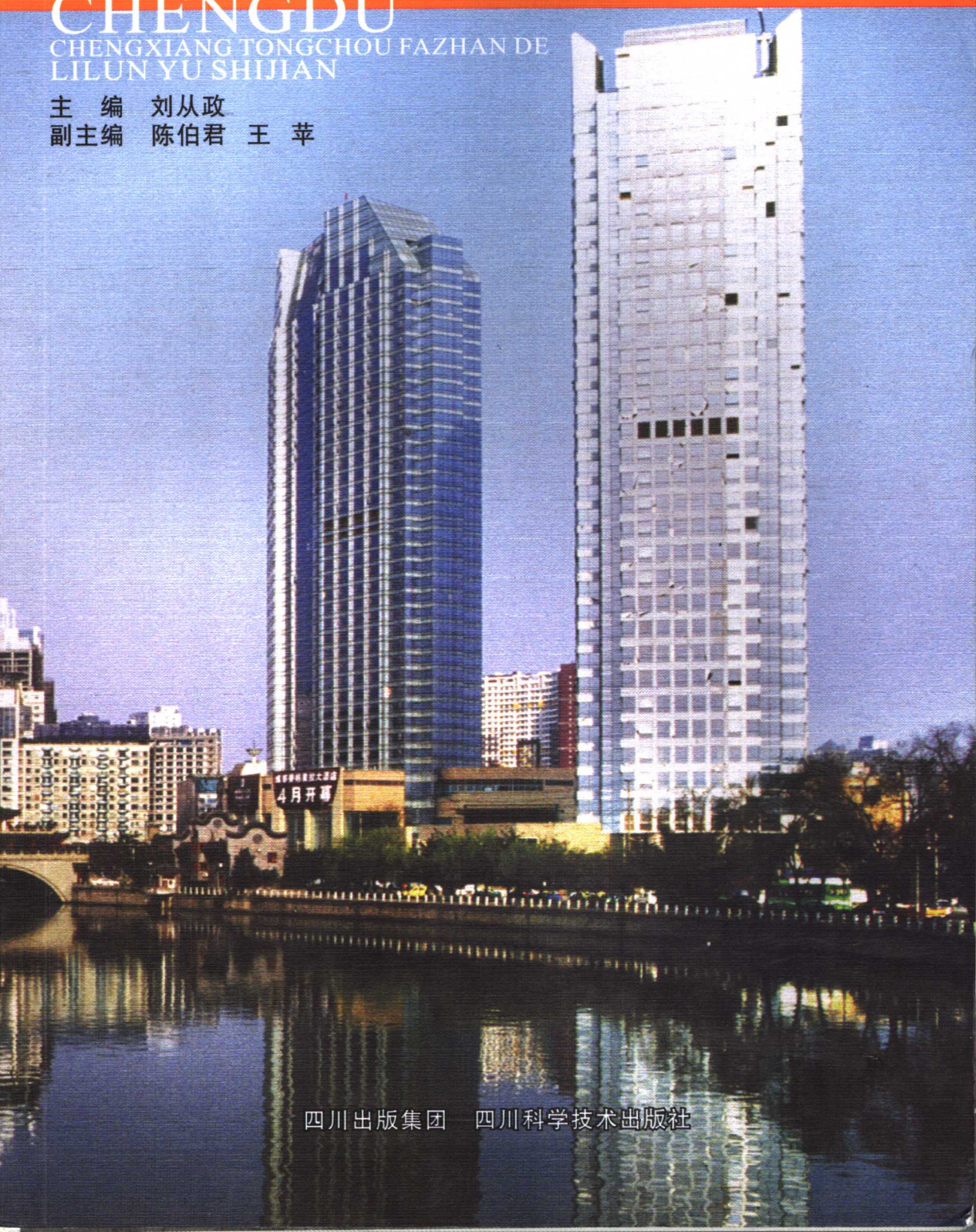
成都城乡统筹发展的理论与实践

CHENGDU

CHENGXIANG TONGCHOU FAZHAN DE
LILUN YU SHIJIAN

主 编 刘从政

副主编 陈伯君 王 苹



四川出版集团 四川科学技术出版社



成都推进城乡一体化与构建和谐成都文集

成都城乡统筹发展的理论与实践

主 编 刘从政
副主编 陈伯君 王 苹



四川出版集团 四川科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

成都城乡统筹发展的理论与实践/刘从政主编. - 成都:
四川科学技术出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5364 - 6216 - 8

I. 成… II. 刘… III. 城乡建设 - 成都市 - 文集
IV. F299.277.11 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 149883 号

成都推进城乡一体化与构建和谐成都文集 成都城乡统筹发展的理论与实践

主 编 刘从政
副 主 编 陈伯君 王 苹
责任编辑 康永光
特邀编辑 林锡红 钟 声 胡 燕
装帧设计 林锡红
责任出版 周红君
出版发行 四川出版集团·四川科学技术出版社
成都市三洞桥路 12 号 邮政编码 610031
成品尺寸 241mm × 167mm
印 张 23.25 字数 400 千
印 刷 成都市金牛区白马印刷厂
版 次 2007 年 9 月成都第一版
印 次 2007 年 9 月成都第一次印刷
定 价 38.00 元
ISBN 978 - 7 - 5364 - 6216 - 8

■ 版权所有·翻印必究 ■

■ 本书如有缺页、破损、装订错误,请寄回印刷厂调换。

■ 如需购本书,请与本社邮购组联系。

地址/成都市三洞桥路 12 号 电话/(028)87734081
邮政编码/610031

前 言

2007年6月9日,是一个值得纪念的日子,成都市被国务院正式批准成为全国统筹城乡综合配套改革实验区。这是国家对成都经验的高度肯定,为成都新一轮的改革提供了重大的历史机遇。

党中央关于牢固树立和全面落实科学发展观的要求提出以后,在四川省委、省政府的领导下,成都市委、市政府牢牢把握“坚持科学发展、构建和谐成都”这个主题,从2003年开始,在全市实施了以推进城乡一体化为核心、以规范化服务型政府建设和基层民主政治建设为保障的城乡统筹、“四位一体”科学发展总体战略,实施了一系列重大改革,开创了城乡同发展共繁荣的可喜局面,在城乡统筹发展方面创造了西部多项第一。一是推进城市经营,提高以城带乡能力。采取统一经营政府可调控资源,全面实行经营性土地使用权招标、拍卖和挂牌出让,盘活存量资产,推进基础设施建设经营和政府特许经营权的改革等措施推进城市经营,使城市经济实力大大增强,带动农村发展的能力大幅提高。二是引入资本,培育农村市场化主体。强化农业招商引资,先后引进了伊利、蒙牛、汇源等一大批大型农业投资项目。三是强化措施,改善农业农村投资环境。率先在西部实现了县县通高速路、村村通水泥(沥青)路、村村通电话、镇镇通网络。正是这些卓有成效的工作,为成都成立新特区打下了坚实基础,在统筹、缩小城乡差距方面,取得显著成绩。也正是这些成绩,促使“试验区”花落成都。

统筹城乡发展是成都市委、市政府贯彻落实科学发展观的主要实践活动,是一场涉及思想观念、体制机制、利益关系和领导方式方法全方位的深刻变革,成都的实践被认为是“见势早、认识高、行动快、措施实、效果明显”。“城乡统筹、‘四位一体’、科学发展”12个字言简意赅却内涵丰富,本文集将所有论文归整为四个篇章,其中的论文都选择了最能反映成都特色的,以求能有效地诠释出12字真谛。一是经济建设篇。“三个集中”是成都在统筹城乡发展道路上探索出的一种成功模式,其实质是为城乡统筹提供产业支撑,成都在工业集约发展、农业产业化经营方面探索出了许多鲜活的经验,因此,本篇的

内容主要针对的是产业结构调整、产业集群、三次产业发展等问题;二是政治建设篇,内容主要涉及基层民主政治建设规范化服务型政府建设,这是成都 在政治建设方面的可圈可点之处,也是成都值得骄傲的两大“亮点”。三是文化建设篇,近几年成都的文化产业和文化事业取得了长足的发展,农村公共文化产品和服务的支出逐年上升,“创佳”的成功少不了“农家乐”的贡献,城乡居民文化消费的差距在日益缩小。特别是属于“大文化”范畴的教育,成都在教育均衡化方面走在全国的前列,因此,本篇主要涉及文化产业、文化事业和教育均衡化。四是社会建设篇,城市和农村社区的建立和建设是成都和谐社会建设的“细胞工程”,成都的“社区建设”也成了许多理论工作者的关注对象,而就业、医疗等社会保障体系的建立也成了社会建设的“重头戏”,因此,本篇主要将社区建设和社保体系建设作为研究重点。

成都作为中西部地区的“试验区”,没有现成的模式可以照搬,必须勇敢地去闯,大胆地去试,敢于触探改革的“深水区”。根据统筹城乡综合配套改革试验的要求,成都将推进各个领域的体制、机制改革,并在重点领域和关键环节率先突破,努力形成统筹城乡发展的体制、机制。这些重点领域包括:统筹城乡规划、建立城乡统一的行政管理体制、建立覆盖城乡的基础设施建设及其管理体制;建立城乡均衡化的公共服务保障体系;建立覆盖城乡居民的社会保障体系;建立城乡统一的户籍制度;健全基层自治组织;统筹城乡产业发展等。正如省委常委、成都市委书记李春城同志所说:“虽然成都在统筹城乡发展方面取得了不少积极进展,也积累了一些经验,但这只是万里长征第一步。我们将在党中央、国务院和省委、省政府的正确领导下,按照统筹城乡综合配套改革试验的要求,解放思想,大胆创新,扎实工作,努力为全省和全国深化改革,实现科学发展与和谐发展作出贡献。”

“而今迈步从头越”,新的起点,新的征程。我们相信,从今以后,成都将站在成为试验区的新起点上,在不断的改革探索中继续加快科学发展的步伐,而作为成都的理论工作者,在为之骄傲和自豪的同时,更要承担起时代赋予我们的崇高使命,将自己置身于更加波澜壮阔的改革浪潮中,研究成都在推进“城乡统筹,‘四位一体’、科学发展”中出现的新情况、新问题,掌握基本规律,分析产生原因,提出解决办法,在新征程上书写绚烂的图画!

编者

目 录

经济建设篇

- 成都城市外部空间结构及其演变趋势 戴 宾/3
- 成都三次产业结构调整成效剖析 李 杰 吴永辉/9
- 成都平原地区产业集群发展现状及优势分析 万顺福 张乃文 赵 华 王 兰/17
- 中国历史文化名城城市旅游发展的典范和模式
——成都“锦里模式” 刘晓鹰 王 涵/25
- 乡村旅游与社会主义新农村建设
——以成都市为例 刘 旺/32
- 紧贴农民需求 统筹城乡发展
——从“ERG”视角探析成都的社会主义新农村建设 戴剑飞 胡 燕/40
- 以信息技术助推社会主义新农村建设 张晓雯/49
- 对大力发展成都特色农业的几点思考 民盟成都市委员会/57
- 金牛区城乡经济社会发展差距分析 成都市政协理论研究会 金牛区政协办公室/63

政治建设篇

- 统筹规划城乡 建设成都新农村 郑泰安 黄泽勇/77
- 对“成都方式”的提炼和思考 张星炜/86
- 深刻领悟规范化服务型政府的本质内涵 姜晓萍/96
- 成都市开展“公推直选”乡镇党委书记的调查 王 凡/101
- 推动政府诚信 建设和谐成都 廖冲绪/109
- 紧密结合构建和谐社会 加强党的先进性建设 康超光/116
- 实现区县绩效考核方式创新 促进成都科学发展 彭时平/124
- 城管:和谐成都链上的重要一环 罗朝金/129

文化建设篇

- 在城乡统筹发展中发挥农村精神文明创建活动的作用 杨先农/139
- 关于成都建设和谐文化的思考 王 革 钟 声/147
- 努力实现成都文化产业发展的新跨越 周治滨/155
- 发挥文化支撑力 构建青羊和谐社区
- 用先进文化理念引领青羊和谐社区建设的思考 张中信/167
- 关于成都的“宜居” 许蓉生/171
- “和谐”辞语释义考 罗 明/177
- 城市公共空间与和谐社会
- 对成都创建中国最佳旅游城市的思考 谢元鲁/181
- 用科学发展观构建生态成都 邓绍辉/187
- 推进城乡教育一体化 促进成都教育均衡发展 何奕飞/195
- 论校地共建农村思想文化的实践及其意义
- 关于郫县“大学生进农家”活动的思考 陈召平/206
- 破解流动儿童教育难题的新途径
- 成都市公立外来人员子女学校红花学校的启示 王习明/212
- 成都市义务教育均衡发展的现状与对策 民盟成都市委员会/220
- 实施“金凤凰”工程 推进城乡教育一体化
- 龙泉驿区试行山区初中下山、小学进镇的实验研究报告
- 宁旺成 邱 兴 李 毅 唐晓辉/229

社会建设篇

- 服务:社区建设和发展的关键 彭穗宁/241
- 农村社区建设与建设社会主义新农村 庄 明/249
- 构建和谐成都要充分发挥社区组织维护社会稳定作用 郑卫国/255
- 和谐社区支撑社会和谐 邵 昱 王 健 徐 睿/263
- 构建社区服务“社会化”体系,推动社会的和谐发展 徐 睿/276
- 增进福祉 共建和谐社区
- 邛崃市羊安镇仁和社区完善农村社会保障机制的探索和启示 李春寒/287
- 山村“城市社区” 和谐“乡土人家”
- 邛崃市平乐镇花楸村积极推进和谐社区建设 王小吉/290
- 理顺收入分配关系 构建和谐社会 刘宝驹/294
- 建立稳定协调的劳动关系 构建和谐成都 刘道明/305

促进失地农民充分就业 加速推进城乡一体化

——城市近郊失地农民就业状况的调查与思考

王良清 连 华 侯晓东 吴华章/311

城乡一体化范式下的积极就业政策

李新平/319

对青羊区充分就业工作的调查报告

青羊区社科联/327

金牛区涉农社区青年劳动力就业问题研究

成都市政协理论研究会 金牛区政协办公室/334

从妇女发展状况看“和谐成都”的“以人为本”

张建立/341

成都市新型农村合作医疗的实践与思考

陈 艺/348

统筹推进城乡一体化 帮扶构建和谐新农村

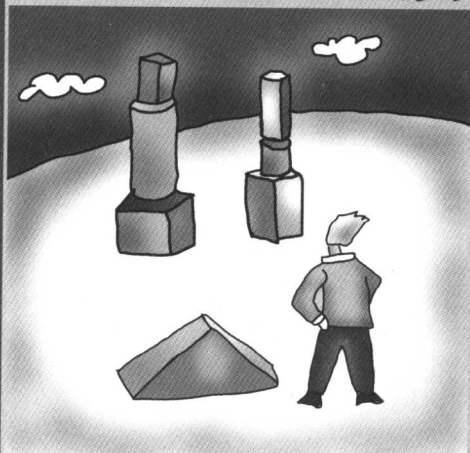
——龙泉驿区“四三帮扶”模式的探索和实践

李 霞/358

后记

编 者/363

经济建设篇



成都市在工业集约化发展、农业产业化经营方面探索出了许多鲜活的经验。本篇主要针对成都市产业结构调整、产业集群建设、三次产业发展的实践进行理论总结，内容涉及成都城市外部空间结构及其演变趋势研究、城乡旅游业发展研究，提出了成都“锦里模式”，对发展成都特色农业提出了政策建议，研究了城乡经济社会发展差距等问题。



成都城市外部空间

戴 宾

经济建设篇

结构及其演变趋势

城市外部空间结构是城市与其所在区域各种要素通过内在机制相互作用而表现出的空间形态。城市是区域的核心,区域是城市的腹地,城市与其所在区域具有密不可分的内在联系,城市外部空间结构则是这种内在联系的空间表现形式,它体现和反映了以城市为中心的区域经济社会活动的空间运动方式及其内在规律性。近年来,随着城市集聚规模的不断提高和城市综合实力的不断增强,成都对其周边地区的辐射影响力也在不断得以强化,成都平原乃至更大区域范围内的经济社会活动被逐渐纳入到成都城市发展的轨道,其经济社会联系更趋频繁和稳定,并通过特定的城市外部空间结构反映出来。本文旨在分析成都城市外部空间结构的基本特征及其未来演变趋势,探讨成都与其所在区域经济活动空间运行的内在规律性。

一、成都城市外部空间结构的基本特征

城市外部空间结构决定于城市自身的发展规模与发展水平,城市所在区域的自然地理条件、各种空间要素的发育程度以及城市与其所在区域共同的历史基础和现实的经济社会联系。其中自然地理条件和区域空间要素是影响和决定城市外部空间结构的重要因素。成都城市外部空间结构突出地受到以下因素影响:

1. 平原地形地貌

自然地理条件对城市的空间形态及其空间扩张过程产生重大影响。成都地处成都平原腹地。由岷江、沱江冲积而成的成都平原为四川省域内面积最大的平原,西北起自都江堰附近的神仙桥,东至金堂附近的龙泉山,南至新津县城的熊坡山,北至

绵竹、罗江一线,总面积6 350平方千米。以平原为载体是成都城市空间结构的自然地理特征,也是影响成都城市空间结构最为重要的因素。

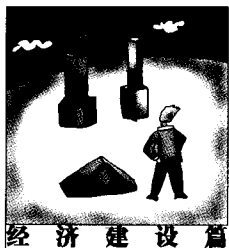
平原地形地貌使成都城市空间扩展很少受到山体、丘陵等自然地理条件的阻碍,空间扩张成本低。城市要素的辐射自然首先选择了周边式扩散(领域扩散),即从中心点向四周邻接地域作墨渍式的扩散。区域经济活动以城市为中心向周边作连续运动,呈较密集的面状连续分布特征。城市与周边邻接地域保持着十分紧密的经济社会联系。

2.区域城镇体系的首位分布与首位城市

在一个特定的区域范围内,城镇节点的数量、规模、等级结构差异及其空间分布决定了区域经济活动的空间运行方式和空间组织过程。一方面,成都平原地势平坦、河网密布,有利于城镇聚落的形成和发展,城镇分布密度高。在成都平原所在的成都、德阳两市1.83万平方千米的范围内,就有9个城市、327个建制镇,其城市和建制镇的分布密度分别达到5个/万平方千米、178个/万平方千米,远高于全省0.66个/万平方千米和38.45个/万平方千米的平均水平。经济活动的空间运行呈较密集的面状分布特征。另一方面,2005年成都中心城户籍人口292.2万,外来暂住人口107万,中心城常住人口接近400万人,城市人口集聚规模远远高于其他城市,为其所在的区域以及全省的首位城市。2005年,成都经济区城市首位度高达4.92,四川全省城市首位度也达到4.89(按照城市位序-规模法则,正常的城市首位度为2)。从成都城市所在区域乃至四川全省范围来看,城镇规模等级体系以成都为首位城市呈典型的首位分布特征。城镇体系的首位分布特征表明,成都平原地区乃至四川全省仍处于极核式的发展阶段,区域空间结构由单个强大的核心城市与发展相对缓慢的大中小城市、小城镇和外围地区组成,从而使作为首位城市的成都在其所在区域的空间体系和空间结构中处于极为特殊的地位,对区域经济活动的空间运行产生重要影响。

3.交通轴线的空间分布特征及其发育程度

经济活动空间运动的重要方式之一是沿交通轴线扩散,由此也对作为扩散源的中心城市外部空间结构产生重要影响。成都作为西南地区的交通枢纽,以此为中心形成了K字形的铁路路网骨架和放射状的公路路网骨架,经济活动以成都为中心具有沿交通轴线拓展的内在动机和外在条件。然而现阶段成都城市要素的向外辐射更多地选择了向周边地区的领域扩散而非沿交通轴线的非领域扩散。其原因在于:平原地形使领域扩散较之非领域扩散具有更低的空间成本;区域内交通轴线的等级质量不高,各种要素、尤其是人口空间位移的费用成本与时间成本仍然偏



高;行政区划因素。

受上述因素影响,成都城市外部空间结构呈现以下两个基本特征:

1.单中心性

在成都平原乃至四川全省,经济活动的空间运行以成都为极核具有向心性和内聚性,形成明显的“中心—边缘”结构特征。经济活动的单中心性使成都城市辐射影响力在空间上大幅度延展,具有广阔的经济腹地。其直接经济腹地覆盖整个成都平原及其周边地区,间接经济腹地可达四川全省。

2.圈层性

平原地形地貌使成都城市向外任一方向扩展的区位成本等距离化,从而使得城市空间向各个方面的扩展上表现出均等性和紧凑性,经济社会活动的空间运行呈现出典型的圈层结构特征。城市空间的扩展由城心向周边地域呈圈层状逐次推进,经济社会活动也由城心由近及远向外梯度推移。

圈层性特征在成都城市内部和外部空间结构上都得到显著的体现。成都城市内部空间(城市建成区内)明显形成了城心地域、内城层和外城层三个层域,其外部空间由里及外形成了城市边缘区、近郊区、中远郊区构成的圈层空间结构。近年来,成都城市发展战略中提出的一、二、三圈层的划分正是这种外部圈层空间结构在行政空间上的体现。

单中心性和圈层性特征不断地影响和改变着成都与其所在区域经济社会活动的空间关系,从而也在不断地促进和推动着城市外部空间结构向更为成熟、稳定的空间形态演进。

二、成都城市外部空间结构的未来演变趋势

随着成都与其所在区域经济社会联系的日趋频繁和稳定,尤其是交通轴线体系的不断完善和现代交通工具所带来的空间成本的变化,成都城市外部空间结构的演变可能出现两种趋势:一是圈层性特征在形态上更趋完善,演化成大都市区和都

市圈两种成熟的空间形态；二是沿交通轴线的非领域扩散成为城市要素辐射的新趋势。其结果是成都城市外部空间结构在自身形态逐步成形、成熟的同时，进一步由单体型城市向组合型城市演变，形成更加完善的开放式的城市空间系统。

1. 圈层扩张促进大都市区、都市圈两种成熟空间形态的形成

随着圈层扩张的进一步推进，成都城市外部空间结构将逐步演化形成大都市区与都市圈两种成熟的空间形态。

(1) 大都市区

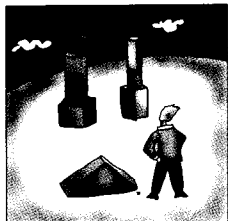
大都市区是一个大的城市人口核心以及与其有着密切经济社会联系的具有一体化倾向的邻接地域的组合，是城市发展的一种高级形态。大都市区的形成除了中心城市具有足够的集聚规模和综合经济实力外，作为其组成部分的周边地域应当满足以下条件：①与中心城市在地理上邻接；②与中心城市形成紧密的经济社会联系，尤其是形成一定的交通通勤量；③非农产业和非农就业人口达到一定比例，即开始以非农化为主；④基本已属于城市化或半城市化地域；⑤具有较高的人口密度。

如前所述，平原地形使成都城市要素的辐射选择了周边式扩散（领域扩散），经济活动以城市为中心向周边地区作面状连续运动，从而使城市与其邻接地域保持着紧密的经济社会联系。近年来随着中心城制造业成规模地向外转移扩散，成都二圈层地域已经成为城市主要的生产功能区和交通枢纽功能、物流功能的主要承担者，并且逐步分担了中心城的居住、文化教育、基础设施服务等功能。2005年，成都二圈层地域一、二、三产业比例为11:53:36，二、三产业在国民经济中的比重已达到89%；非农人口比重接近40%，人口密度达到1 049人/平方千米，已经接近我国1 500人/平方千米的城市地域标准，成为典型的半城市化地区。事实上成都城市周边邻接地域在很大程度上已被纳入到城市发展的轨道，成为成都特大中心城市生产功能的主要承担区域、重要的交通枢纽区域、新增城市人口和外来产业的主要吸纳区，与中心城呈一体化发展趋势，大都市区的空间形态正在逐步成形。

(2) 都市圈

都市圈是城市群的一种空间表现形式，它是由中心城市及周边大中小城市和地域共同组成的紧密的一体化区域。趋圆性是都市圈重要的空间形态特征，因而平原地区通常更具备形成都市经济圈的自然地理条件。

从更大的空间尺度来看，成都城市外部空间结构的单中心性与圈层性使区域经济活动的空间运行仍然以成都为中心呈圈层状运动，要素的空间集聚与空间扩散表现出强烈的向心性与离心性，成都平原及其周边的中小城市和城镇也在不同程度上被纳入



经济建设篇

到与成都一体化发展的轨道。以成都为中心、半径150千米范围内的中小城市,包括雅安、峨眉山、乐山、眉山、简阳、资阳、遂宁、德阳等,通过铁路、高速公路、高等级公路与成都相接,与成都的经济联系日趋密切和稳定。随着以通勤流为特征、城际快速列车为主要载运工具的快速交通体系的建立和完善,以成都为核心、结合周边城市连同这些城市覆盖的空间地域形成密切社会经济联系的都市圈将逐步走向成熟。

2. 轴向拓展推动成德绵城市带与成渝双核空间结构逐步发育成形

成都地处成都平原腹地。成都平原北有绵阳、江油、安县间的涪江冲积平原,南有青衣江、大渡河冲积平原,共同组成盆西平原。三个冲积平原由偏东北至西南邻接分布,间有丘陵、台地。成都平原西邻邛崃山脉,东为北东向、绵延210千米的龙泉山,对成都城市外部空间的東西向扩展形成了一定的阻隔。自东北向西南的宝成一成昆铁路、成绵一成乐高速公路将涪江冲积平原、岷江及沱江冲积平原、青衣江及大渡河冲积平原连成一体,轴线等级高、集散输运功能强大。沿线江油、绵阳、德阳、绵竹、什邡、广汉、成都、眉山、峨眉山、乐山10个城市呈线状分布,形成一条城镇发展轴。以这条城镇发展轴为主轴线向东北和西南相向拓展将成为成都未来城市外部空间扩展的基本态势。这条城镇发展轴上的成德绵一线是四川乃至西部地区制造业及高新技术产业发展的重要产业带。随着绵成乐城际铁路客运专线的建成营运,将极大地激活和强化沿线城市结点间的经济社会联系,形成高密度、大流量的人流、物流和信息流。近期可能以成都、德阳、绵阳三个城市为节点,以城际铁路客运专线、宝成铁路和成绵高速公路为轴线,在纵向100千米、横向30千米的带状区域形成以三大城市为节点、产业与人口密集、城镇体系合理、城乡一体程度高、区域自组织能力强的城市带,并逐步向城市连绵带迈进。

另一方面,成都是典型的西部内陆城市,不靠海、不沿边、

不临江^①,从利用国内国际两个市场、参与全国及全球分工体系的角度来看,城市外部经济空间必然要越过龙泉山的阻隔向东拓展。从更大的空间尺度和城际关系来看,重庆、成都是典型的双核空间结构。尽管目前重庆、成都双核之间现实的空间联系尚不十分密切,但双核结构内在的空间相互作用机制却是客观存在的,只是我们尚未认识到其内在的规律而已。在未来的发展中,重庆与成都的空间联系将沿着成都—遂宁—重庆、成都—内江—重庆两条交通轴线展开,从而成为成都未来城市空间拓展的重要方向。随着成内渝、成遂渝两个经济带的崛起和发展,成渝双核空间结构将进一步发育成形,成为西部地区产业集群性高、创新功能强、富有竞争力和经济活力、经济实力最强的区域。

注释

①指远离具有强大航运功能的内河。

(作者系西南交通大学区域经济与城市管理研究中心主任,公共管理学院副院长,教授)



成都三次产业

李 杰 吴永辉

结构调整成效剖析

改革开放以来,成都国民经济得到了很大发展。从1980~2006年的27年间,地区生产总值由46.3亿元增长到2 750亿元,增长了59.4倍;全社会固定资产投资从1980年的5.6亿元增加到2006年的1 899.6亿元,增长了339.2倍。与此同时,产业结构也有了调整:第一、二产业产值占地区生产总值的比重分别由1980年的27.2%、49.6%降为2006年的7%、44.1%,第三产业的比重则从23.2%上升为48.9%^①。从总体来看,三次产业的内部结构调整与经济状况基本趋势一致,反映出成都产业结构调整所取得了较好的社会成效,同时也存在一些问题,我们在总结成效的同时也要针对问题,积极思考进一步优化调整的对策。

一、改革开放以来成都三次产业结构的政策调整与变动态势

(一)成都产业结构政策调整历程

改革开放以来,成都产业政策调整大体经历了四个历史阶段:

第一阶段从1978~1984年,属第一产业快速发展的时期。农村家庭联产承包责任制的实施大大调动了农民的劳动积极性,提高了第一产业的劳动生产率,第一产业取得了迅猛发展;另外着力发展轻工业并抑制长线工业,使第二产业内部结构得到调整和优化。该时期的产业政策主要是对改革开放前极端失衡的三次产业关系的纠正和弥补,调整手段以指令性计划为主,因而这一阶段的产业政策与中国整体的经济政策环境具有高度的一致性。

第二阶段从1985~1993年,是第三产业迅猛发展的阶段。城