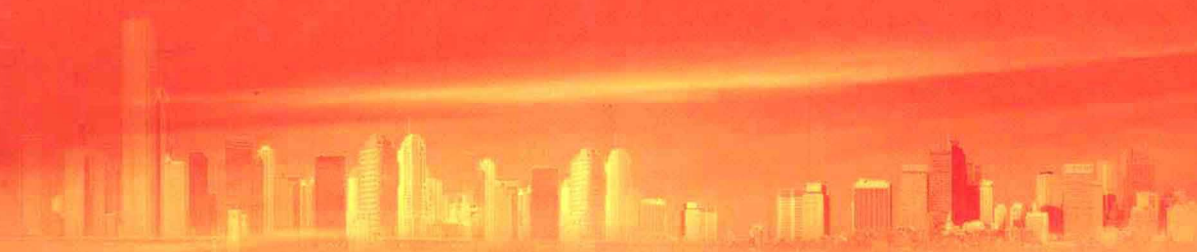


◎ 郭万清 倪发科 主编

安徽城市六十年

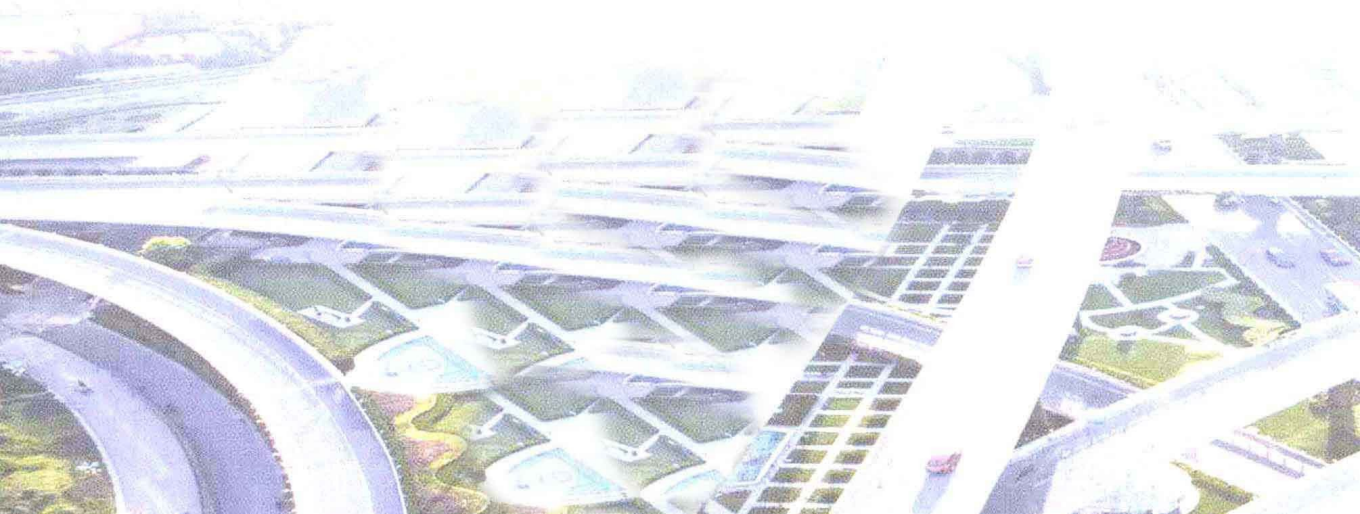
ANHUI CHENGSHI
LIUSHINIAN



安徽人民出版社

《安徽城市六十年》编委会

主 编 郭万清（安徽省人大常委会副主任）
 倪发科（安徽省人民政府副省长）
分篇审稿 陆勤毅（安徽省委宣传部副部长、省社科院院长）
 韦 伟（安徽省政府副秘书长、省政府政研室主任）
 倪 虹（安徽省住房和城乡建设厅厅长）
 徐根应（安徽省科技厅厅长）
编 委 盛大全 孙自铎 孙峻山 徐本纯 许昌明
 张谋贵 姚继冬



责任编辑:杜宇民 秦 闯 李 芳 黄牧远 装帧设计:王国亮

图书在版编目(CIP)数据

安徽城市六十年 / 郭万清 倪发科主编. —合肥:安徽人民出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-212-03704-8

I. 安… II. ①郭… ②倪… III. 城市建设—概况—安徽省—1949~2009
IV. F299.275.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 223857 号

安徽城市六十年

郭万清 倪发科 主编

出版发行:安徽人民出版社

地 址:合肥市政务文化新区圣泉路 1118 号出版传媒广场 邮编:230071

发 行 部:0551-3533258 3533292

经 销:新华书店

印 刷:安徽新华印刷股份有限公司

开 本:787×1092 1/16 印张:28.25 字数:580 千

版 次:2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

标准书号:ISBN 978-7-212-03704-8

定 价:180.00 元

本版图书凡印刷、装订错误可及时向承印厂调换

序 言

安徽省人民政府省长 王三运

在新中国喜迎 60 华诞之际,出版《安徽城市六十年》一书,是一件很有意义的事情,为人们了解、研究安徽城市 60 年发展变迁提供了独特的视角和珍贵的史料。

城市是人类文明发展的重要标志,城市发展是现代化进程中的重大课题。新中国成立 60 年来,尤其是改革开放 30 年来,勤劳智慧的安徽人民在中国共产党的领导下,以极大的热情改造山河,建设家园,使古老的江淮大地发生了沧海桑田的变化,在这一伟大的历史进程中,安徽的城市发展日新月异,欣欣向荣,城镇化水平不断提高,城市面貌焕然一新,承载能力显著增强,管理水平日益提升,人居环境明显改善,一个个生机勃勃、极具特色的城市犹如一颗颗璀璨的明珠闪耀在江淮大地。60 年的奋斗与追求,是一笔极其宝贵的精神财富。作为对安徽城市发展历史的真实记录,《安徽城市六十年》包含丰富的历史信息和时代内涵,从一个窗口和侧面,折射和记录了当代安徽人民的创业史、建设史和奋斗史。

安徽 60 年城市建设与发展波澜壮阔,催人奋进,成绩值得肯定,经验需要总结。在当前城镇化和工业化加速推进的新阶段,传统的城市发展模式受到挑战,在产业结构、资源供给、人居环境、老龄化社会、城市管理等方面,城市发展问题正日益引起各方面的重视与研究,特别是在这次国际金融危机冲击的过程中,我们的城市发展在产业结构调整、社会保障体系建设等方面暴露出许多薄弱环节。怎样解决传统发展模式中的问题,加快城市发展的转型升级,强化城市的保全功能,打造以人为本可持续发展,宜商、宜



游、宜居的生态型开放型城市。这是摆在我们各级党委政府、广大专家学者面前的重要任务,值得我们认真研究和推进。

60年奋斗不息,60载旧貌新颜。勤劳智慧的江淮儿女创造了城市发展的辉煌成就,也一定能谱写城市发展的崭新篇章。面对新世纪、新阶段的机遇与挑战,我们城市发展必须坚持以科学发展观为统领,坚持以人为本宗旨,在工业化进程中解决社会就业问题,在城市化进程中解决社会保障问题,在现代化进程中解决居民生活质量问题;坚持永续发展目标,在谋求城市科学发展的进程中,秉持生态立市、绿色发展的理念,建设资源节约型和环境友好型城市,努力实现城市发展中人与自然的和谐统一;坚持发展第一要务,努力转变经济增长方式,大力提高经济增长质量和效益,进一步增强城市的带动力、辐射力、影响力;坚持改革创新之路,持续推进重要领域和关键环节改革创新,加快推进体制机制创新,为城市发展提供制度保障,为城市发展不断注入强大动力;坚持统筹协调方法,规划先行,建管并重,妥善处理保护与利用、开发与提升的关系,打造一批具有安徽气派、展示徽风皖韵的魅力名城。

衷心希望《安徽城市六十年》的出版,能够促进社会各界对我们城市发展这一重大课题的重视和研究,共同把这项事关安徽现代化建设和崛起大业的工作做好。



安徽城市六十年

安徽城市六十年

2

目 录

序言	安徽省人民政府省长 王三运 / 1
一、城市转型:安徽 60 年城市发展的 若干思考	安徽省人大常委会副主任 郭万清 / 1
二、总结新成就 实现新发展	安徽省人民政府副省长 倪发科 / 20



综合篇

一、城市,让生活更美好——安徽城市 60 年成就综述	29
二、安徽城镇化与城市规划 60 年进程	47
三、安徽城市新区开发与城市更新	59
四、安徽城市基础设施建设	68
五、安徽城市人居环境建设	82
六、安徽城市住房与房地产业	94
七、安徽小城镇建设	105
八、安徽科技进步与城市发展	119
九、城市建设投融资体制改革	138
十、安徽城市管理 60 年	145
十一、安徽城市社会结构变迁及社会事业发展	160
十二、传承“徽匠”精神 再谱建设新篇	179

各市风采篇

一、庐州古城——60年蝶变	191
二、淮北——荟萃锐意创新跨越发展的精彩	206
三、历史的跨越 辉煌的成就	221
四、城市见证宿州的奋发与崛起	236
五、潮平岸阔催人进 风正帆悬正当时	247
六、巨笔磅礴绘阜阳城市壮美画卷	261
七、六十华诞铸辉煌 五彩淮南谱新篇	272
八、勇立改革潮头 踏上腾飞之路	288
九、青山绿水红土地 辉煌历程六十年	300
十、潮涌江东	312
十一、沧桑巨变看巢湖	326
十二、江东首邑展风采 皖江明珠更辉煌	340
十三、古邑建设展新姿	357
十四、传承光荣历史 建设美好铜都	372
十五、生态新城新跨越	387
十六、滨江古城新发展	394
十七、风雨沧桑六十载 伟人指路创辉煌	407
附录：安徽省城市科学发展观状况评价	422

城市转型：安徽 60 年城市发展的若干思考

安徽省人大常委会副主任 郭万清

新中国成立 60 年来，安徽的发展波澜壮阔，其中最引人注目的现象之一是城市化的快速推进、一大批现代城市的崛起和转型。伴随着经济、社会、技术的变革，引发了城市从内到外、从上到下、从结构到形态布局的重大转变，逐渐形成了现代城市的空间、经济、社会、政治框架。城市的发展支撑了安徽工业化的快速推进，支撑了现代文明在安徽的快速发展，也支撑了安徽综合实力的快速提升。回顾这一历史进程，反思其中的教训，对于未来安徽城市的可持续发展和加速安徽的崛起，具有重要意义。



蓬勃发展的合肥城区



安徽城市六十年

城市转型
安徽 60 年
城市发展的若干思考

一、60 年安徽城市发展与转型的主要特征

安徽的城市化以 1978 年为界,大体分为两大阶段。前者是在计划经济条件下,整个社会的人口、资源配置根据中央计划统一进行。这一阶段城市化缓慢发展,1952 年全省城镇人口仅为 179 万人,占全省人口比重为 6%;到 1978 年城镇人口 504 万人,占比上升至 12.62%,平均每年仅增长 0.25 个百分点。改革开放以来特别是近 10 年来,全省经济快速增长,人口迁移原因和机制发生重大转变,城镇化率快速提升。2008 年全省城镇常住人口 2 485 万人,城镇化率达 40.5%,年均增长 0.93 个百分点,其中 1998 年以来的 10 年间年均增长 1.82 个百分点。

新中国成立以来的 60 年,是安徽城市快速发展时期,也是城市结构、形态、体制与机制剧变的转型期。城市转型的主要特征是:

(一)城市化动力机制由计划、行政主导向市场主导转化

新中国成立初期,国家并没有立即采取计划经济体制,特别是尚未建立严格的户口制度,当时的社会经济发展比较协调,相应的城市化也处于相对协调发展阶段。此段时期我省新建了马鞍山、铜官山(后改名铜陵),扩建了一批城市。经过土改和农业合作化,生产力有所发展,集市贸易活跃,全省小城镇呈现欣欣向荣的景象。1953 年开始的第一个五年计划,特别是 1958 年 1 月《中华人民共和国户口登记条例》颁布,此后安徽的城镇化发展进入计划、行政主导时期。主要体现在:一是户籍制度牢牢控制城市化闸门的松紧。户籍制度包括常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入、变更等 7 项人口登记制度的建立,按照户口身份实行教育、卫生、医疗、就业等一系列政策,在当时社会资源供给不足的背景下有利于社会的稳定。但是这一制度极大地强化了城乡等级、身份差异,形成了城乡之间相互隔离和相互封闭的二元社会结构,构成了城乡之间的壁垒,阻止了农村人口向城市的自由流动,从而严重制约了城镇化的发展。二是经济资源的计划配置决定了城镇化的规模与速度。“一五”计划以来国家和安徽省建设项目的布局,是我省城市发展的重要推动力。马鞍山、铜陵、淮南、淮北等城市就是国家进行大规模钢铁、有色、煤炭工业建设的结果。而利用行政手段,将上海数十家纺织、机械、轻工企业和东南医学院等迁至合肥,构建了合肥现代工业和教育、卫生事业的基本框架。三是行政资源配置决定了城镇发展的方向与布局。省会定位于合肥,是合肥成为全省政治、经济、文化中心,并逐步发展成全省最大的增长极的首要条件。此外,行政区划调整包括市辖区调整、撤县(地)设市、政府驻地迁移、行政区更名等内容,都是行政资源配置的重要手段。客观地说,在“一穷二白”的基础上实行计划与行政主导,一方面对推进安徽的城市化发挥了重要作用,另一方面也在一定程度上扭曲了城市化的客观进程,造成对经济发展的负面影响。不仅如此,国家政策的多变

还导致 1958—1977 年城市化进程的剧烈波动,表现为:一是三年“大跃进”时期城市化超常规发展,全省城镇人口由 1957 年的 356 万人猛增到 606 万人,年均增长 2.38%;二是两度出现反城市化运动。“大跃进”期间农村人口过度流入城市,造成粮食供给不足、城镇基础设施紧张,使得决策层放慢了城市化速度。1960 年国家规定除安排大中专毕业生及少数复员军人外,一切机关、企事业单位 3~5 年内停止从农村招工,并在此基础上逐步减少城市人口。1964 年全省城镇人口由 1959 年的 606 万陡降至 386 万人,城镇人口比重由 16.1%下降至 11.57%。此时由于“公社化”过程中的“共产风”、“浮夸风”,加上 3 年自然灾害,集市贸易基本停止,小城镇普遍萧条。1962—1965 年,通过贯彻“调整、巩固、充实、提高”方针,农村政策放宽,开放集市贸易,兴办了一些社队企业,小城镇再度复苏。“文革”的开始又进一步推动了反城市化浪潮,当时采取行政力量加思想动员的方式,让知识青年和城镇居民“上山下乡”,把城乡居民正当经营当做“资本主义尾巴”割掉,取消集市贸易,致使城镇经济急剧萎缩。

改革开放以后,安徽的城镇发展进入一个全新的阶段。随着社会主义市场经济体制的逐步确立,安徽的城镇化经历了 1978—1991 年的恢复发展阶段和 1992 年以后的快速发展阶段。城镇化的动力机制从计划、行政主导向市场机制主导和行政指导相结合转型。表现在:一是人口控制逐步松动,非农人口迅速增加。1980 年《全国城市规划工作会议纪要》确定了“控制大城市的规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的方针,城乡人口流动控制逐步松动。1984 年国家降低设镇标准并放宽户籍管制,允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。大批老集镇焕发生机,涌现一大批新的小城镇。劳务经济成为全省县域经济发展和农民致富的重要支撑。2000 年国家进一步松动城乡人口流动管制,以农民工外出务工为代表的大规模的人口迁徙成为当今世界最引人注目的社会现象。出现大规模的跨省区、越县市、由贫困农村向沿海及省内大、中城市的转移,且转移流动的规模越来越大,范围越来越广,周期越来越长,涉及行业越来越多,形成一股无法抗拒的潮流。据不完全统计,全省目前外出务工人口达 1 300 余万,其中 60%以上到东南沿海地区,其余为本省大中小城市所吸纳。二是资源配置的市场化程度日益提高,城市经济快速发展。20 世纪 80 年代中期后,以国有企业改革为核心的城市经济体制改革逐步展开。从扩大企业自主权到承包责任制,再到公司制改造以及采取合资嫁接、出售兼并、破产淘汰、改制重组等多种方式,国有资本逐步从一般性竞争行业和中小企业中退出。招商引资和民营经济异军突起,支撑了我省城市的快速发展。竞争、统一、开放的市场体系特别是要素市场基本形成。投融资体制改革逐步深化。在全省各市的固定资产投资中,国家预算内投资比重从 20 世纪 70 年代末的近 90%下降到 2008 年的 5%左右。随着城市



经济的快速增长,我省城市人口规模大幅度提升,城市建成区面积急剧扩张。以合肥为例,市区人口 1981 年为 82.18 万人,2007 年达到 200 万人;城市建设区面积 1978 年为 48.5 平方公里,2007 年为 225 平方公里。三是行政手段适应市场经济发展需要进行的适应性调整,促进了城市和小城镇数量大幅度增加。1980 年国家建委提出“限制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇”的城市发展方针。1989 年《城市规划法》修正为“严格控制大城市规模,积极发展中等城市和小城市”。2008 年《城乡规划法》已没有“严格控制大城市规模”的字眼,而改为大中小城市及小城镇协调发展的方针。1983 年实行市带县体制和部分县改市政策,使得小城市的发展速度加快。其间设立了阜阳、六安、巢湖、黄山、亳州、宣州、贵池、界首等县级市。1987 年设立省辖黄山市。20 世纪 90 年代是全省地改市高峰时期,阜阳、宿县、滁县、巢湖、六安、宣城、池州 7 个地区全部改为省辖市,相应的原地区所在地的县级市全部改为市辖区。2000 年,将原阜阳市一分为二,成立新的省辖亳州市。天长、明光、宁国、桐城等经济实力较强的县也均在此期间改县设市。在市场化作用下,全省的城镇体系、布局、结构逐步完善,城镇体系进一步合理化。形成了合肥这样的人口超 200 万的特大城市,淮南、芜湖、蚌埠等人口在 100 万左右的大城市,安庆、马鞍山、铜陵、滁州、淮北、阜阳、巢湖、宣州、宿州、六安、黄山、池州、亳州等一批中等城市,天长、明光、界首、桐城、宁国等小城市以及 3000 多个各类小城镇。

(二)城市功能的作用模式由“中心—腹地”的均衡发展模式为主向大城市为核心的都市群极化发展模式转型

安徽历史基础薄弱,新中国成立初期安徽仅有蚌埠、芜湖两市稍具规模。改革开放以前的 30 年,在计划和行政主导的城市化作用机制下,由于安徽偏离于国家投资重点区域之外,因而各城市发展速度、城市规模、综合实力相差不大,总体上处于相对均衡状态。各城市作为所在地区的政治、经济、文化中心,与其周边县之间的集聚、扩散作用是城市功能的基本形态。

改革开放以来,我省城市功能的作用模式正在发生深刻变化。一是城市对外依存度不断提高,城市间竞争日益激烈。一方面,城市作为区域发展的增长极,与其腹地之间商品、要素的集聚、扩散作用仍然是我省城市职能作用的重要方面,另一方面在全球化不断推进、时空距离极大缩小的背景下,我省城市越来越成为大区域乃至全球城市网络中的一个节点,城市与外部世界的商品、要素、信息交流越来越突破地域界限。城市对外联系的渠道之多、联系之复杂、内涵之丰富,是改革开放之初任何人都难以想象的。城市参与区域乃至国际分工程度不断提高,使城市的经济利益边界彻底突破了行政区划的限制,城市与外部世界的融合度越来越高,相互依存性越来越强。城市之间在分工中合作,在合作中竞争。竞争的核心内容

是在生产要素的配置中占有较大的份额。二是极化发展模式逐步替代了均衡发展模式。人口和生产要素向竞争力强、区位优势明显的大城市集中的趋势在 20 世纪 90 年代中期以后表现得越来越明显。以合肥、芜湖为例,从 1994 年到 2007 年,两市市区人口增加近一倍,GDP 增加 10 倍左右,均大大超过全省平均水平。三是城市群、都市圈越来越成为区域经济增长的极核。从国内外发展趋势看,当今时代都市圈、城市群、城市带等概念正在逐步从专家学者的案头进入决策者规划决策程序。未来城市群的发展必然以现有超大城市、大城市为核心,如果区域性小城市不能融入某个城市群,又没有沿交通干线的优势,其发展必然受到进一步限制。在安徽,20 世纪 90 年代末以来,合肥作为全省经济增长的极核作用逐步增强,马鞍山、芜湖、铜陵、安庆等城市逐步形成带状城市群。适应城市化形态变化的需要,近几年我省的省会经济圈、沿江城市群、沿淮城市群发展规划相继面世,以及安徽列入泛长三角规划及长三角城镇群规划,标志着安徽的城镇化发展进入一个新的阶段。

(三)城市基础设施和城市形态布局由传统城市向现代城市转型

新中国成立初期,安徽城市的基础设施和形态布局主要建立在农耕文明的基础之上。工业文明的成果,如铁路、电力、电话、汽车、煤气、自来水、水泥、钢材、公共交通等,当时只在芜湖、蚌埠等少数城市短暂地出现过。新中国成立以后,各级政府加强了市政设施、公用事业建设,使全省主要城市的面貌发生了很大变化。1950 年全省有 3 个小水厂,日供水 2900 吨;1978 年自来水厂增加到 15 个,日供水能力 65.5 万吨,城市用水普及率为 73%。公共交通 20 世纪 50 年代初主要是人力车和人工轿子。1953 年芜湖开出第一班市区公交客车,当时有 5 台营运车辆;到 1978 年全省营运车辆达到 584 台,营运线路为 937 公里。城市道路长度从 1952 年的 257 公里增加到 1978 年的 670 公里;城市排水管道由 1952 年的 95 公里增加到 1978 年的 341 公里;城市路灯 20 世纪 50 年代为第一代光源白炽灯,60 年代后逐步采用高压汞灯为第二代光源,70 年代末至 80 年代开始使用第三代光源高压钠灯。20 世纪 50 年代初全省各市均没有永久性防洪设施,1952 年蚌埠、淮南开始修筑市区防洪堤,此后各主要城市均加强了城市防洪设施建设。1976 年马鞍山首次供应人工煤气,1978 年全省城市用气普及率达到 3%。园林绿地面积由 1952 年的 106 公顷增加到 1978 年的 2 758 公顷。总体上看,20 世纪 70 年代末以前的 30 年,我省城市在曲折中发展,主要原因一是在严格控制大城市发展的方针和“先治坡、后治窝”的原则指导下,城市建设始终未摆上应有的位置,二是规划指导和城市管理缺位。20 世纪 50 年代到 70 年代,各城市都制定过短期建设计划或工程规划,但由于规划的编制和执行随意性过强,建设项目视野狭窄、思路单一,建成后矛盾突出。城市污水处理 1991 年以后才有统计,生活垃圾、粪便清运、公厕数量 1979 年

以后才有统计。三是财力的紧缺,1950—1979年近30年间,全省城市建设总投资仅为34988万元。

改革开放30年来我省基础设施和形态布局发生重大转型。一是城市规划建设受到各城市的空前重视。由于城市发展指导方针的调整,根据1989年通过的《城市规划法》,我省各城市先后制定了《城市管理条例》、《城市管理办法》、《城市管理实施细则》等具体法规,设立了城市管理机构,对城市规划定位及建设用地、城市建设、市政公用设施、园林绿化的管理等做出相关规定,编制了城市总体规划。根据城市历史沿革、发展现状、科学预测,研究确定城市性质、人口规模、功能分区、用地布局、公用设施布点、内外交通网络、地下管线走向、近期建设重点和远期发展目标,为各项专业规划和区域详细规划提供了科学依据。二是城市规模快速扩张。20世纪90年代中后期全省各大城市相继开展了大规模的路网等基础设施建设,城市框架逐步拉开,建成区面积急剧扩大。城市外部交通由于高速公路网及合肥、黄山等民航机场建设而大大改善。三是城市功能区逐步优化。20世纪90年代中后期各市普遍实施“退二进三”战略,特别是大规模的开发区建设和房地产开发,成为引领城市发展的增长极。适应城市快速发展需要建设城市新区,特别是为行政中心搬迁而建设政务区、为适应高校扩招而建设大学城,成为不少城市决策者的实际选择。大规模的房地产开发成为改变全省各市城市面貌的最直接因素。高层建筑鳞次栉比,开发小区连片接踵,城市变大、变高、变亮、变美,环境面貌日新月异。四是市政设施和公用事业水平有了极大提高。到2007年,全省各市燃气普及率达到85%,用水普及率达到95%,生活垃圾处理率达到92%,人均城市道路面积近14平方米,人均公园绿地面积近9平方米,城市集中供热面积达到1000万平方米以上,城市出租汽车近4万台。绝大多数城市已经按规划建成分区排水系统。城市灯饰五光十色,控制设备由定时钟控发展到光控、时控并用的控制式供断电等。五是信息化、汽车时代的来临使各城市经济社会发展的技术基础大大提升。技术进步是影响当今城市空间形态、布局变化最活跃、最深刻的因素。计算机、宽带网络、有线电视、无线通信技术的普及和私家车的大量涌现给城市规划建设提出了新的挑战,使城市形态、布局发生日益深刻的变化。

(四)城市经济结构由工业化初期向中期及中后期转型

新中国成立初期,安徽是典型的农业省,城市规模小,工业基础薄弱。1949年全省工业的主体是手工作坊,工业固定资产不足亿元,年产值仅有4.4亿元。大力推进工业化,是改革开放前30年城市建设与发展的主旋律。这一时期我省城市经济结构的主要特征是工业成为城市经济的主导部门。通过没收官僚资本、公私合营、建设一批国营骨干企业以及大办“五小”工业等,在全省形成以马鞍山、铜陵、淮南、淮北为代



安徽城市六十年

安徽城市六十年

表的资源型产业城市和以合肥、芜湖、蚌埠为代表的综合性工业城市。与此同时适应工业发展需要的交通运输、邮电、仓储、商业、服务业等传统服务业也取得一定发展，城市综合实力逐步提升。但是在重工业优先发展战略指导下不少城市经济结构失调，轻工业发展缓慢，新建城镇工业结构单一，弱化了工业化对城市化的带动力。

改革开放以来，我省城市经济结构发生重大转型：一是各城市的第三产业结构快速提升，第二产业比重迅速增加，第一产业比重稳步下降，第三产业比重逐步上升。二是服务业得到长足发展。特别是合肥、芜湖、蚌埠等综合性城市的金融、保险、物流、旅游、设计、咨询等现代服务业发展迅速。金融、商业、服务业的经营业态日益多样化，各类连锁店、专卖店、直营店、加盟店纷纷设立，仓储式商场崭露头角。三是资源型城市转型取得明显成效。马鞍山、淮南、淮北、铜陵等城市原来以矿山开发为主导的工业结构向多元化方向发展的趋势十分明显。马鞍山市实施产业链延伸和多元综合型的产业转换模式，其非钢产业产值比重在全市工业已占45%。铜陵市围绕传统产业高新技术化和高新技术产业化，大力发展铜材深加工、电子、精细化工、建材四大支柱产业。淮南、淮北市在发展煤电、煤化及煤化盐化一体化的同时，大力发展机械电子、生物医药、纺织食品等产业，非煤产业比重已超过煤炭产业。四是高新技术产业和传统制造业的高技术化成为引领各城市结构提升的重要因素。特别是合肥、芜湖、蚌埠等地的电子信息、生物医药、工程材料等领域涌现许多创新型企业，对提升城市产业结构发挥了积极的作用。现代服务业和高新技术产业的发展，标志着我省多数城市结构进入工业化中后期。

（五）城市社会、文化结构向多元化方向转型

改革开放前的30年，在大一统的就业、分配、福利、保障体制下，城市人口间只有分工的不同，没有形成明显的社会阶层分化，城市社会形态表现出一种超稳定性：一是实行统一的劳动计划，劳动者由所在企业、单位管理，社会上基本没有失业人员；二是在低水平、全覆盖、总体均衡的工资、福利和保障制度下，不同企业、单位间及劳动者之间的利益水平相差无几，从而保证了城市利益格局的超稳定性；三是城市教育、科学、文化、卫生、体育事业在薄弱的基础上起步，在曲折中发展，城市社会文化生态结构较为单一；四是由于城市居民收入水平不高，消费领域狭窄，消费方式单一，城市生活方式表现出较高的趋同性。

伴随着市场化改革的深入推进，安徽城市社会结构已经发生深刻转型：一是城市社会阶层分化明显。随着企业改革的强力推进，要素市场的逐步形成，就业分配政策进行了根本性的调整。20世纪80年代中期以来，我省各城市均经历了国企职工大量下岗、失业待业人口大幅度增加、就业再就业形势严峻的痛苦历程。城市居民的利益格局剧烈变化，一方面，绝大多数城市居民享受到改革成果，收入渠道



日益拓宽,第二职业收入、劳务收入、金融财产收入在城镇居民收入中比重不断提高;另一方面由于改革成果分配的不平衡、社会保障制度的不完善,使群体性利益诉求事件成为城市转型期的常态。以私营企业主为代表的新经济阶层成为城市活动中最活跃的群体,而千千万万农民工则成为城市常住人口中最不稳定的阶层。传统的社会分类已远远不能反映当今城市社会的现实。二是“单位人”向“社会人”的转型基本完成。随着社会保障体系的逐步建立和完善,离退休人员的社会化管理,企业分离“办社会”改革的推进,过去由企业保障的养老、医疗、子女就业、教育等功能逐步由社会承担,城市居民越来越作为社会人参与城市的活动,从而对城市政府的公共服务、社会管理职能,对基层民主政治建设、社团组织管理等,提出了很高的要求。三是城市生活方式发生深刻转型。随着收入水平的不断提高,城市居民的生活方式在近30年里发生了极大的变化,城镇居民家庭恩格尔系数由1978年的60%左右下降到40%左右。居民生活质量大幅度提升,表现在饮食质量不断提高,服装款式绚丽多彩,耐用消费品不断更新换代,文化生活丰富多彩,通信日趋现代化,交通旅行更加便利,居住环境不断改善,住宅、私家车、旅游、健身成为新的消费热点。以互联网、电视、都市报、手机、网吧、歌厅、咖啡座为代表的通俗文化载体打破了官方“一报两台”一统天下的局面,一方面极大地丰富了都市文化生活,另一方面也对优秀历史文化的传承和城市精神的重塑、意识形态的引导提出了一系列重大课题。四是城市老年型时代提前到来。由于长期的计划生育政策、生活水平的提升、医疗卫生的进步,城市人口的出生率、死亡率从高到低的变化趋势,到2007年底,安徽各城市65岁以上人口占总人口比重均在9%以上,大大超过了联合国划定老年型人口占7%的界限值,标志着在全面建成小康社会之前,我省各城市已提前进入老年型社会。

(六)城市治理模式由“红头文件”管理向依法治市转型

新中国成立初期,我国的城市政府曾有权拟定与市政有关的暂行法令、条例或单行法规,报上级人民政府批准或备案。1954年宪法确立了由中央统一行使国家立法权的制度,取消了一般地方享有的法令、条例拟定权。此后在“左”的治国思想指导下,中国的法制虚无主义思潮滋长蔓延,至“文革”时期完全中断,加上决策层只有工农业经济的概念,对城市经济的概念尚未明确,城市法制建设更难以提上日程。城市完全作为一个计划单位,主要依靠各类计划、办法、规定等“红头文件”,实行国家和省统一计划下的规划、建设、管理。特别是十年“文革”时期,社会主义法制遭到进一步破坏,许多在城市管理中行之有效的办法、规定被当做修正主义的“管卡压”进行批判。

改革开放以来,社会主义民主法制迈上新的轨道,安徽城市的法制建设得到大

大加强。城市管理模式发生了根本性的变化:一是全面推行依法治市。根据 1997 年党的十五大实施依法治国的部署,我省各城市都作出了依法治市的决定,全面开展依法治理活动,完善了政府法制机构,加强了法制宣传和执法监督工作。全面推行城市行政综合执法,较好地解决了过去普遍存在的职能交叉、多头执法、重复处罚、执法扰民、效率低下问题。二是地方立法取得重大突破。1986 年修订的《地方组织法》规定省会市和较大的市有权制定地方性法规和政府规章。根据此规定,省会合肥市和较大的市淮南市均取得了地方立法权。20 多年来,合肥、淮南市共制定地方法规 80 余件和大量的地方政府规章,其他各市也制定了大量实际具有准政府规章性质的规范性文件,有力地促进了地方经济建设、对外开放、体制改革,使城市规划建设和社会管理等各项事务逐步走上依法治市的轨道。三是城市基层民主政治建设得到加强。随着 1989 年《城市居民委员会组织法》的颁布,我省各市在民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等方面做了大量探索。四是把创建作为城市管理的时代载体。通过创建文明城市、创建国家环保模范城、创建国家卫生城市、创建国家生态园林城市、创建“平安城市”、创建城市交通畅通工程等相结合,走出一条以创建促城市管理,并进一步促进改革开放、城市发展和城市政府职能转变的良性循环道路。可以说,创建是在改革不断深化、经济快速发展、社会格局调整这样一个城市结构转型期加强城市管理的有效途径。五是经营城市的理念逐渐为各城市所接受。以土地经营为主体,辅之以国有资产、城市品牌经营,有效地解决了城市建设的资金缺口。城市公用事业的改革发展取得重大进展,形成政府主导下的市场化运营基本格局:供水、供气、公交等领域采用特许经营或行政许可的市场化主导的运营方式;污水处理是特许经营与委托经营并用;市政、园林、环卫等绝大多数业务通过承包、租赁等多种委托经营方式,实现市场化运营。



城市转型
安徽 60 年
城市发展的若干思考



安庆市菱湖公园

二、关于城市发展与转型的几点思考

科学发展观的提出是以胡锦涛为总书记的党中央在执政理念上的重大创新。城市的发展与转型必须以科学发展观为指导,坚持以人为本,统筹人与自然关系,统筹经济与社会发展,统筹城乡关系。要以提升城市综合竞争力为核心,完善城市规划建设管理,走各具特色的城市化道路,坚持依法治市,加强民主法制建设,改革和完善城市管理体制,促进城市可持续发展。

(一)坚持城乡统筹原则,走城乡一体的发展道路

城市在发展中转型,在转型中发展。在我们的城市变大、变高、变美、变亮的同时,千万不要忘了城市外围的广大乡村。而这一点恰恰是我们过去城市工作指导方针上严重忽视的薄弱环节。其后果之一是城市化严重滞后于工业化。这是中国目前发展阶段经济发展面临的一个重大问题。以安徽省为例,目前二、三产业比重已占全省 GDP 的 84% 左右,而城镇化率仅为 40%,远低于全国的 46%、中等收入国家的 62%、发达国家的 78%。由此带来大规模人口流动和农村产业、基础设施建设互相脱节、资源配置不合理、服务产业比重过低、农村人口消费增长缓慢以及农村工业化污染难以集中治理等一系列问题。后果之二是在城市快速发展与转型的同时,广大乡村面貌及农民生活方式变化无多,城乡差距进一步拉大,改革开放带来的现代文明成果主要由城市居民所享受。联合国发展经济学研究院的研究报告指出,中国要解决不平等和贫困问题,根本性的解决办法在于城市化。国内外的实践表明,农村的城市化是城市发展的基本动力源。农村人口的城市化和农村土地的城区化,是创造就业、投资和消费需求的主要源泉。当前中国正处于出口导向战略向扩大内需战略转化的关键时期,而推进城市化无疑将释放出经济增长的巨大空间。近几年安徽的城市化已经出现加速趋势。到 2008 年底,全省城镇人口 2730 万人(比 2005 年增加了 417 万人),分布在 22 个市、56 个县城和 1273 个各类小城镇中,按城市化加速趋势推算,今后 10 年内全省将有约 1500 万农村人口转化为城镇人口。这 1500 万农村人口转移到哪里,在安徽城市化的进程中,如何统筹大中小城市与小城镇的关系,统筹城镇化与新农村建设的关系,统筹城乡之间产业发展、基础设施建设、市场体系培育之间的关系,统筹省直管县与发挥中心城市作用问题,是安徽当前发展中处理城乡关系所面临的重大课题。

统筹大中小城市发展与小城镇发展的关系。20 世纪 80 年代以来,在城市化指导方针上,我们曾经推行过“大力发展中等城市”和“小城镇、大战略”的思路,并且也都取得了不俗的表现。然而,城市化进程本质上是极化发展的过程。城市化进程中的不平衡是不以人的意志为转移的客观规律。从国际经验看,大城市和特