

“十五”城镇化 发展规划研究

汪 洋 主编



中国计划出版社

“十五”城镇化发展 规划研究

汪洋 主编

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

“十五”城镇化发展规划研究/汪洋主编. 北京:中国计划出版社,2001.6
ISBN 7-80058-966-8

I. 十... II. 汪... III. 城镇-城市规划-中国-2001~2005-参考资料
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 032287 号

“十五”城镇化发展
规划研究

汪洋 主编

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲11号国宏大厦C座4层)

(邮政编码:100038 电话:63906415 63906416)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

850×1168毫米 1/32 32印张 14千字

2001年6月第一版 2001年6月第一次印刷

印数1-5000册

☆

ISBN 7-80058-966-8/F·505

定价:25.00元

主 编 汪 洋

副主编 杨伟民

编 委 (按姓氏笔划排序)

王静霞 李 铁 杜 鹰 束克欣 陈 刚

陈 锋 张力军 武冬立 殷卫平 潘文灿

戴柏华 戴均良

编写说明

城镇化是由农业人口占很大比重的传统农业社会,向非农业人口占多数的现代文明社会逐步转变的历史过程。实施城镇化战略,推进城镇化进程,是我国逐步摆脱不发达状态,实现现代化的历史任务。进入 21 世纪,我国城镇化将进入加速发展阶段。协调和管理好城镇化这一巨大的经济社会结构变革,是 21 世纪初期我国现代化建设中最富挑战性的课题之一。

按照“十五”计划编制工作的总体安排,国家计委会同公安部、民政部、财政部、劳动保障部、国土资源部、建设部、农业部、环保总局、国务院体改办组成了工作组,研究制定了《国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展重点专项规划》(简称《城镇化专项规划》)。

《城镇化专项规划》是“十五”计划的重要组成部分,是“十五”计划《纲要》的进一步细化和具体化。在研究过程中,有关部门对我国的城镇化战略、城镇化布局、小城镇发展,以及推进城镇化中的户籍管理制度、劳动力市场、用地制度、投融资体制、行政区划等问题进行了深入细致的专题研究。同时,有关地方也对不同类型地区城镇化中面临的问题,进行了典型案例研究。为使社会各界全面、深入地理解《城镇化专项规划》提出的总体要求、主要任务和政策措施,更好地推进我国城镇化进程,我们将《城镇化专项规划》与作为编制背景的 22 篇专题报告一并出版。参加撰写的人员都是在城镇化相关领域从事具体工作的同志,有着丰富的实践经验和扎实的理论基础。希望本书的出版能对宣传、理解和推进城镇化有所帮助。由于这些专题报告是不同时期的研究成果,报告中

有的数据由于统计口径等差异而不很统一。同时,各个专题报告是从不同角度提出的,报告中有些提法也不尽一致。为保持专题报告的原貌,我们仅对文章体例和文字进行了调整。由于水平有限,加之时间仓促,缺点和错误在所难免,恳请广大读者批评指正。

本书的出版是有关部门、有关地方鼎力协作的结果,也得到了中国计划出版社的大力支持,在此一并表示感谢。

目 录

国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展

重点专项规划	(1)
关于小城镇和城镇化问题	(16)
实施城镇化战略 带动国民经济持续快速增长	(29)
我国城镇化发展态势与对策	(46)
加快城市化进程的几个问题	(80)
城镇化重点专项规划中的政策要点	(100)
“十五”推进城市化的政策选择	(123)
“十五”城镇发展布局研究	(141)
推动小城镇与农业和农村经济协调发展	(154)
发挥市场机制的作用,加快城市化进程	(163)
改革户籍管理制度,推进城市化进程	(173)
我国就业和社会保障问题	(180)
促进城市化的城镇建设用地制度及相关政策	(193)
城市建设的资金来源及城镇财税体制改革措施	(214)
城镇化战略规划中的行政区划问题研究	(227)
城市化进程中行政区划调整的几个问题	(250)
“十五”城市化进程中的环境保护措施	(261)
北京国际化大都市研究	(276)
上海大都市区现代化规划研究	(298)
江苏城市化进程中的小城镇问题	(319)
全面推进珠江三角洲城市化进程	(326)
湖南长株潭城市群经济一体化发展专题研究	(359)

西部大开发中的城市化发展问题研究	(375)
附 城镇化有关统计资料	(386)

国民经济和社会发展第十个 五年计划城镇化发展重点专项规划

(2001 年 5 月 15 日)

《城镇化专项规划》是根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》以及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》关于实施城镇化战略的精神编制的重点专项规划,是国民经济和社会发展第十个五年计划的重要组成部分,是对全国城镇化进程进行宏观指导的规划。编制本规划的目的是:阐明我国城镇化的现状和问题,明确“十五”期间推进城镇化的总体要求和主要任务,提出推进城镇化的体制改革方向和政策调整方向。本规划的规划期为 2001~2005 年。

一、基本情况

城镇在国民经济和社会发展中占有举足轻重的地位。目前,全国工业总产出的 50%、国内生产总值的 70%、国家税收的 80%、第三产业增加值的 85%、高等教育和科研力量的 90%以上集中在城市。随着农村非农产业的快速发展,小城镇迅速崛起,成为带动农村经济繁荣和推动城镇化进程的重要力量,发挥着农村地域性经济、文化及各种社会化服务中心的作用。

改革开放以来,随着国民经济的快速增长和社会全面进步,我国城镇化进程加快。1978 年到 2000 年,城市数量由 193 个增加到 663 个,建制镇由 2173 个增加到 20312 个,市镇总人口由 1.7 亿人增加到 4.56 亿,占全国总人口的比重由 17.9% 提高到 36.1%。城镇规模结构和布局有所改善,辐射力和带动力增强。

建制镇平均规模扩大,小城镇开始从数量扩张向质量提高和规模成长转变。城市经济保持良好的发展势头。城镇基础设施和环境进一步完善,一些多年滞后的领域得到加强。城镇经济体制改革全面展开,符合市场经济要求的城镇经济体制正在形成。城镇居民生活明显改善,各项社会事业蓬勃发展。

但是,我国城镇化进程仍然较慢,吸纳农村富余劳动力的能力不强,城乡结构不协调。城镇体系的宏观布局和规模结构不尽合理。部分城镇产业基础薄弱,功能不完整,基础设施落后,环境污染严重,要素集聚、辐射和带动力不强。城镇的集约化程度不高,部分城镇建设中占用耕地较多,城镇管理水平亟待提高。

推进城镇化,既是我国现代化建设必须完成的历史任务,也是经济结构战略性调整的重要任务,是优化城乡结构,促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大举措。推进城镇化,有利于加快农村富余劳动力转移,增加农民收入,缩小城乡差距;有利于拓展第三产业发展空间,创造更多的就业岗位,缓解就业压力;有利于扩大国内需求,为经济发展提供广阔的市场和持久的动力;有利于优化资源配置,提高效率,增强国家整体竞争力;有利于控制人口增长,保护资源和生态环境,促进经济社会可持续发展。推进城镇化,对提高人民生活质量和人口素质,促进社会文明进步,也具有重要作用。

综合分析我国城镇化现状、经济发展和工业化水平及发展趋势,我国已经进入城镇化加速发展的阶段。农业生产水平提高,农产品供求基本平衡、丰年有余;工业化进程加快,服务业增长迅速,城镇经济实力增强,城镇基础设施初具规模,推进城镇化的物质基础基本具备。社会主义市场经济体制初步建立,城镇住宅、投融资及社会保障等各项改革不断深化,推进城镇化的体制环境已渐形成。总之,推进城镇化的条件已渐成熟,要不失时机地实施城镇化战略。

二、总体要求

推进城镇化要以党的十五届五中全会精神为指导,遵循客观规律,与经济发展水平和市场发育程度相适应,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。城镇化是经济发展和工业化的结果,既要积极,又要稳妥,因势利导,循序渐进,避免一哄而起、遍地开花和盲目扩大城镇规模。

——统筹兼顾,促进城乡协调发展。推进城镇化,不能削弱农业的基础地位,不能违背农民意愿。既要促进人口向城镇有序转移,又要防止人口过度聚集的“城市病”;既要支持农村面向城镇调整结构,开辟市场,又要鼓励城镇加强对农村的辐射。要形成人口和生产要素在城乡间有序流动的机制,实现城乡经济社会共同进步。

——科学规划,调整和优化城镇体系。推进城镇化必须统揽全局,因地制宜,优化布局。要完善各类城镇规划及相关规划,强化规划的法律地位和权威。防止城镇建设中不切实际,形式主义和盲目攀比。

——突出重点,积极引导小城镇健康发展。根据我国国情和生产力发展水平,要把发展小城镇作为推进城镇化的重要途径。重点发展县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇。

——发挥潜力,走集约式的城镇化道路。正确处理城镇化与保护耕地的关系,充分挖掘城镇现有潜力,发挥规模效益,提高资源配置效率。

——创新体制,依靠市场机制推进城镇化。要按照完善社会主义市场经济体制的改革方向,逐步打破城乡分割体制,更新观念,大胆改革,勇于创新,逐步形成城镇化健康发展的体制和政策环境。

——着眼未来,增强可持续发展能力。推进城镇化要重视保护资源和改善生态,搞好环境建设。加强历史文化遗产保护,丰富城镇文化内涵,建设和发展各具特色的城镇,促进城镇化与资源、环境、生态的协调发展。

三、主要任务

(一)完善城镇体系

完善城镇体系的基本任务是,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,引导城镇密集区有序发展,走多样化的城镇化道路。

1. 有重点地发展小城镇。发展小城镇要突出重点、合理布局、科学规划、注重实效。小城镇建设要规模适度、增强特色、强化功能。发展小城镇要与引导乡镇企业集聚、市场建设、农业产业化经营和社会化服务相结合,繁荣经济、集聚人口。

重点发展县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇。各地区要根据本地实际,对小城镇的发展进行统筹规划。城镇密集区和中心城市周边地区的小城镇,要纳入所属区域城镇体系的总体规划,以组团式布局形态与中心城市或其他城市形成合理的功能分工,发展一批卫星城镇,形成为中心城市服务的具有特定功能的小城镇。距中心城市较远的小城镇,要强化为农业、农村和农民的服务功能,形成农产品集散中心和加工基地,农业信息、技术推广和文化教育中心,带动当地农业和农村经济发展。

2. 积极发展中小城市。中小城市的发展要挖掘潜力、夯实基础、提高质量、合理扩大规模、适当增加数量。

东部地区要适当控制中小城市的数量增加,重点提高现有城市的质量,壮大规模,增强辐射力;中西部地区可在壮大现有城市规模和提高质量的基础上,适当增加城市数量。优先发展区位优势明显、交通便利、发展潜力大的中小城市,各地区要有选择地将

基础条件好、发展潜力大的中小城市按大中城市进行规划发展,把功能单一、具备条件的中小城市发展成为综合性城市。具有旅游、交通、商贸、工矿等特定优势和文化、资源、产业功能的中小城市,要进一步强化优势,突出特色,提高优势领域的竞争力。

3. 完善区域性中心城市功能。中心城市要着眼于完善功能,调整结构、改善环境、提高质量、适度扩大规模,更好地发挥经济、金融、信息、贸易、科教和文化中心的作用,发挥在区域和省域经济社会发展中的服务、辐射和带动作用。

优先完善上海、北京、天津、广州、沈阳、南京、武汉、重庆、成都、西安等具有跨省区影响的区域性中心城市,各地区要从实际出发,充实提高省域中心城市功能,发挥大城市的辐射带动作用。结合西部大开发,在中西部地区现有省域中心城市基础上,发展壮大新的区域性中心城市,使之成为带动中西部地区加快发展的增长点。

区域性中心城市要着力调整优化产业结构,加快发展符合中心城市功能定位的产业,重点充实面向区域的金融、信息、贸易、科技、教育、文化等方面的服务功能。要按辐射区域进行统筹规划,协调卫星城建设和发展,适当分散城市中心区功能,降低中心区人口密度,有条件的要建设城市副中心区。

4. 引导城镇密集区有序发展。城镇密集区要优化城镇布局,强化产业分工,增强经济联系,进一步发挥在城镇化进程中的带动作用。

重点对沿海地区已经形成的城镇密集区进行整合。引导和培育松嫩平原、中原地区、江汉平原、湘中地区、成都平原、关中地区以及其他沿江、沿交通干线正在形成的城镇密集区,走集约化和可持续发展的城镇化道路。

城镇密集区要合理规划区域内农业、工业、市场、生态、旅游等各类功能区,优化区域产业布局;进一步明确区域内各类城镇的功

能定位,优化城镇规模结构和布局;统一规划和建设大型基础设施,合理安排区域内机场、港口、高速公路、快速轨道交通、信息网络、清洁能源供应系统和污染治理设施,实现基础设施共建共享,提高利用率;优化区域用地结构,划定基本农田保护区、风景名胜区,尽量减少城镇建设对耕地的占用,增加绿地面积。

(二)发展城镇经济

推进城镇化,必须始终坚持以经济建设为中心,不断增强城镇的经济实力,提高吸纳农村人口的能力。要立足于城镇功能定位,发挥比较优势,形成合理的产业布局和各具特色的城镇经济。

县域、镇域经济中心的小城市和小城镇,要注重为农业、农村和农民提供各种服务,吸引农业产业化龙头企业和乡镇企业在市区、镇区集中布局,发展农产品市场和农产品加工业,形成本地的农产品加工基地和一定辐射范围的农产品集散中心和农业信息、技术服务中心。中心城市郊区可适当调减粮食种植面积,重点发展占地少、效益高的外向型、都市型和生态农业,建立优质农产品出口基地,率先推进传统农业向现代农业的转变。各类城镇都要注重为农业提供专业性、规模化、网络化的产前产中产后服务。

加快传统工业的改组改造,优化工业结构,提升产业素质和竞争力,是城镇经济上规模、上水平、增强发展后劲的重要途径。中小城市和小城镇要发展有优势的劳动密集型工业和为中心城市配套的工业,积极吸收中心城市转移出来的加工业。中心城市要在提升劳动密集型产业技术水平的基础上,重点发展高新技术产业、附加值高和就业容量大的制造业以及其他都市型工业,逐步淘汰和转移城市中心区污染重、占地多等不符合城市功能定位的工业。要高度重视产业单一、以资源开采为主的城市的可持续发展,采取有力措施和优惠政策,因地制宜发展接续产业和替代产业,促进形成新的增长点。

要突破发展经济就是发展工业、建设工业基地的传统观念,在

城镇经济发展中,把加快发展第三产业作为城镇产业结构调整的主要着力点,扩大总量,优化结构,拓宽服务领域,提高服务水平,显著提高第三产业的增加值比重和就业比重。扩充城镇的交通运输、商贸流通、文化教育等服务功能,大力发展需求潜力和就业容量大的服务业。处于中心城市周边地区的中小城市和小城镇,要重视围绕大城市的需要,发展休闲服务、住宅和娱乐等服务业。中心城市要在继续促进生活服务发展的同时,加快改造传统服务业,重点发展金融保险、信息服务、物流配送、专业服务等现代服务业,逐步实现“三、二、一”的结构,增强综合服务功能。

(三)健全城镇功能

要根据城镇的功能定位和规模,面向未来、合理布局、量力而行、完善系统,加强城镇基础设施建设,完善社会服务及居住服务功能。

1. 加强城镇基础设施建设。要坚持先规划、后建设的原则,加强供排水、交通、能源、信息、防灾减灾等基础设施建设。

增强城镇供水保障能力。实施节流优先、治污为本、多渠道开源的城镇水资源可持续利用战略,以提高水资源利用效率为核心,把节水放在突出位置,建立节水型城镇。城镇布局和城镇建设要充分考虑水资源的承受能力,水资源严重短缺的地区要严格控制城镇数量和规模。改造城市供水管网,降低城市供水管网漏失率,有条件的城市要建立中水管道系统,积极推广污水再利用。强制淘汰浪费水的器具和设备,推广节水器具和设备。加强城镇水源工程建设,合理开采地下水。积极实施跨流域调水工程,采取多种方式缓解北方大中城市缺水矛盾。加强小城镇供水管网建设,提高供水质量。“十五”期间城市日供水能力累计新增 4500 万立方米。2005 年工业用水重复利用率提高到 60%。

建设面向现代化的综合交通体系。以提高城镇路网密度为重点,坚持公交优先的原则,健全快捷、方便、畅通、安全的综合运输

体系,提高智能化和现代化水平。中小城市和小城镇要合理规划建设城镇内部路网,不得将公路主干网作为城镇内部路网。中心城市要加强进出城通道的建设,连接公路国道主干网,提高路网效率。研究解决城镇道路建设的资金来源问题。在有条件的特大城市发展城市快速轨道交通系统,加强与铁路客运专线及铁路主干网的衔接。加强城市道路、立交桥、停车场及行人过街桥涵的建设,合理提高市内路网密度,优化路网结构。继续建设和完善民用机场,加强西部地区偏远城市支线机场建设。“十五”期间,累计铺设城市道路3万公里,面积8亿平方米。2005年城市人均道路面积提高到10平方米。

建设安全、稳定、高效的城镇能源供应体系。中心城市要积极推进清洁能源供应设施建设,减轻城市环境压力。完成大中城市电网改造工程,部分城市实现电网双环网结构。建设天然气输送网,建设和改造城市燃气管网,提高天然气消费比重,有条件的城市要逐步建设无燃煤区。鼓励热电联产,发展集中供热,启动城市供热单户计量工程。支持采用太阳能等新的洁净能源。“十五”期间,城市累计新增民用天然气年供应能力90亿立方米,液化气年供应能力340万吨,城市集中供热面积5亿平方米。2005年城市燃气普及率提高到92%。

加强城镇现代信息基础设施建设。继续加强城镇光传输网、固定电话网、移动通信网、数据通信网的建设。完善中小城市和小城镇的本地通信网,提高与区域中心城市的通信能力。中心城市要积极发展高速宽带信息网络,加快用户接入网建设,促进光纤入户。有条件的中心城市要以率先实现信息化为目标,发展公用信息平台,建设社会保障、公共交通、空间地理、社会治安、防灾减灾等信息管理系统。2005年城镇千人计算机拥有量增加到110台,城镇电话普及率提高到65%。

加强城镇防灾减灾能力建设。城镇规划和设计要充分考虑防

灾减灾,提高城镇应急能力和救灾能力。要与流域防洪工程建设相结合,加强重点城市防洪设施建设,推动未达标城市尽快达到国家规定的防洪标准。建立地震监测预报、震灾预防和紧急救援体系,增强工程抗震设防能力。建设比较完备的城市公共消防设施,减少灾害损失。

2. 发展社会服务。要以人为本,加强城镇公共设施建设,完善社会服务体系,为城镇居民创造健康、文明、安定的社会环境。

加强城镇公共服务设施建设。要加大政府投入,拓宽资金来源渠道,吸引多元投资主体参与城镇公共设施建设。小城镇要着力改善办学条件,在健全初中阶段教育基础上,有条件的要形成高中阶段的教育基地。中心城市要增强培养高层次人才的能力,完善高等教育和高等职业教育的功能。加强科技开发和推广中心建设,努力形成研究开发中心。其他各类城镇也要改善技术推广和技术服务的条件。合理规划建设城镇图书馆、博物馆、文化馆、影剧院、体育场馆等公共设施,发展文化产业,丰富文化生活,强化城镇的文化中心功能。完善医疗服务和预防保健设施,满足居民多样化的卫生需求。

积极开展面向城镇迁入人口的各类社会服务。要高度重视为迁入人口提供创业、就业、生活等方面的条件。中心城市要建立劳动力市场信息网络,提供求职和用人等方面的就业服务。在住房、子女教育、医疗等方面,对进城务工的农民提供普遍服务。加强实施城镇化战略意义的舆论宣传,在城市中形成接纳新市民的社会氛围,促进进城农民与城市社会的融合。

3. 增加城镇住宅。多渠道增加投入,扩大住宅供给,改善城镇居住条件,加强住宅区管理,不断完善城镇的居住功能。

进一步深化和完善城镇住房制度改革,落实住房分配货币化政策,创造条件将住房用土地使用权出让制改为年租制,切实降低住房成本。建立和完善经济适用房和廉租房制度,满足居民不同