

四川省城镇体系规划

(2000——2020)

总 报 告

四川省建设厅

《四川省城镇体系规划》课题组

2000 年 12 月

前 言

城镇化是人类社会发展的必然。改革开放以来,特别是党的十四大确立我国经济体制由计划经济向社会主义市场经济转变,要求各生产要素进行重新组合后,我省工业化和城镇化进程明显加快,出现了经济发展促进城镇发展,城镇发展带动经济建设的大好形势。然而,由于我国现阶段尚处于新旧经济体制的转轨时期,社会主义市场经济尚未完全确立,政府职能和产业经营机制的转换过程尚未完成,新的宏观调控体系还很不健全,从而在城镇化进程中又存在一些盲目性,并出现某些宏观失控现象,城市、经济、社会、人口、土地、资源、环境等相互间的矛盾和问题日益反映出来,国家迫切需要加强这方面的宏观协调和引导功能。

省域城镇体系规划研究是全国城镇体系规划研究的组成部分,它是对省区内一定时期城镇发展和布局的应用研究,也是实施一定时期全省经济社会发展战略,以城市为中心组织全省经济、社会发展的具体战略部署。省域城镇体系规划还是指导编制下一层次城镇体系规划和各城镇总体规划的重要依据,而且对于省城市规划主管部门的规划管理工作及省内重要建设项目设施的选址、定点具有十分重要的指导意义,对设置市、镇建制,调整变更行政区划,制定有关政策有重要参考作用。

为此,根据《中华人民共和国城市规划法》和建设部《关于组织开展城镇体系规划编制和审批工作的通知》精神,四川省人民政府于1995年部署了《四川省城镇体系规划研究》课题,同时成立了以原副省长甘

宇平为组长,省级有关部门领导组成的课题领导小组。具体组织实施由省建委负责,并成立了以四川省城乡规划设计研究院为主,有关单位专家学者组成的课题组。课题组于1995年4月开展工作,其间由于四川省行政区划调整变更,成立新的重庆直辖市,致使规划研究工作曾停滞下来,时至1997年4月又才重新启动,经过立题准备、资料搜集、方案构思、专题研究、规划大纲研讨,并在省级有关部门和各市地州多次广泛征求意见,修改完善,于1999年编制出规划总报告和文本,以及八项专项材料,包括:①四川省与重庆市及周边省区关系分析;②四川省城镇发展现状剖析;③四川省城镇职能研究;④四川省农村剩余劳动力转移与城镇化;⑤四川省城镇化动力机制与城镇发展潜力评估;⑥四川省城镇规模等级研究;⑦四川省城镇空间布局研究;⑧四川城市经济区。

四川省域城镇体系规划研究以影响城镇发展的自然、经济、社会环境为条件,以城镇现状特点、问题为基础,围绕我省跨世纪经济社会发展战略,制定全省城镇化目标和城镇发展战略,确定相应的城镇规模结构、等级体系、职能分工、空间布局和建设准则,统筹协调区域基础设施、资源开发与环境保护,落实技术、经济、行政对策措施。其结构框架分为三大部分,即条件分析——现状分析研究,规划图像——城镇发展战略与城镇体系规划,保证体系——基础公共设施建设、生态环境保护和对策措施。

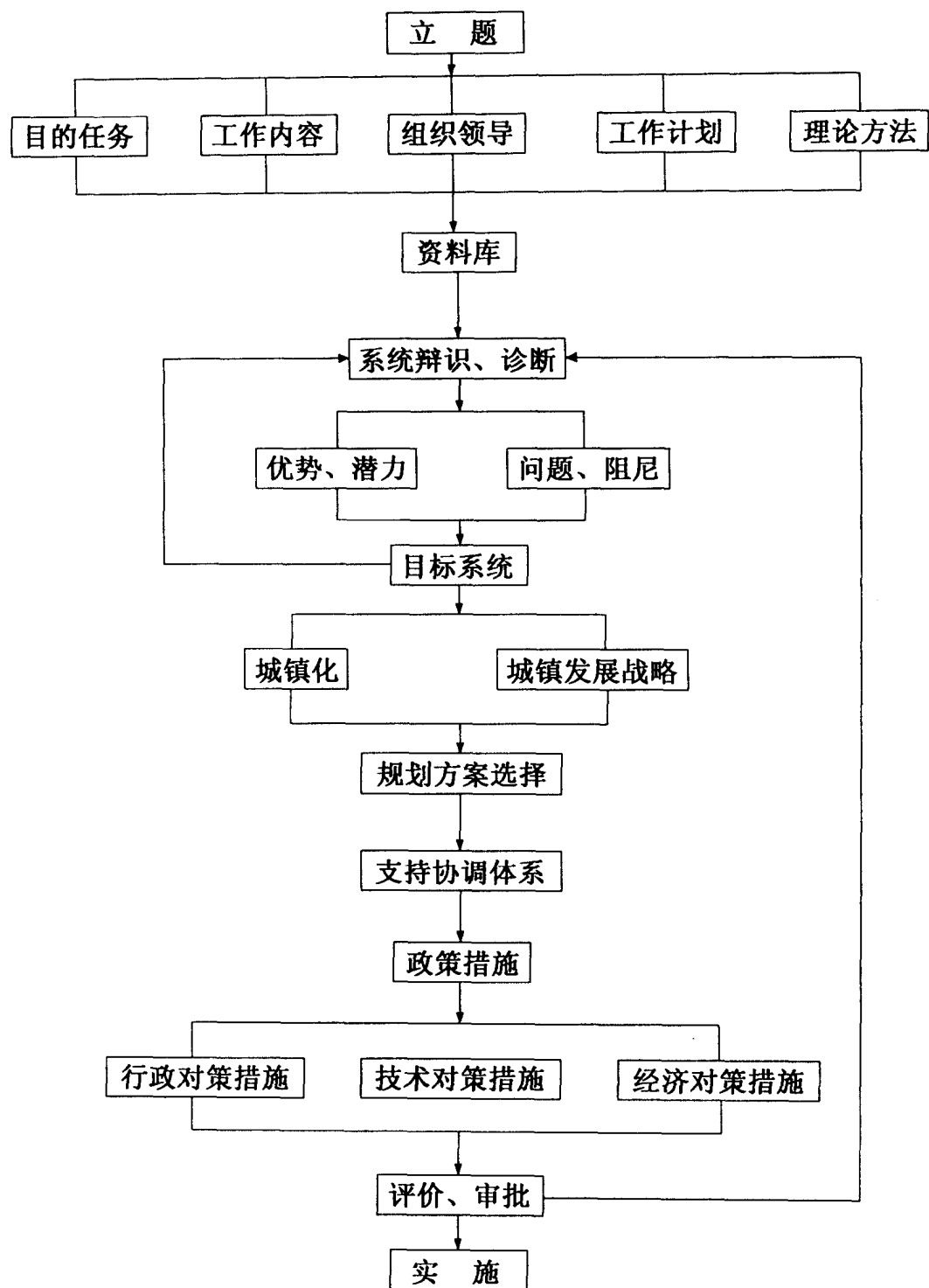
本规划研究以2010年为重点,远期至2020年,近期至2005年。现状基本资料统一采用2000年数据。

规划研究的依据主要有:①《中华人民共和国城市规划法》及《四川

省〈城市规划法〉实施办法》；②建设部《关于组织开展城镇体系规划编制和审批工作的通知》；③建设部《城镇体系规划编制审批办法》；④建设部《关于加强省域城镇体系规划工作的通知》；⑤四川省国民经济与社会发展“十五”计划纲要；⑥四川省委、省政府《关于抓住西部大开发机遇，加快发展的意见》；⑦成都平原经济圈发展规划研究；⑧四川省土地利用规划；⑨四川省干线公路网建设规划；⑩四川省电力发展规划；四川省旅游发展战略等有关专业规划。

在规划研究过程中，我们得到了省委、省府和建设部领导的关心，省有关部、委、办、局给予了热情的支持，各市、地、州给予了积极的配合，谨在此致以深切的谢意！

由于省域城镇体系规划研究内容丰富，涉及面广，战略性、政策性、综合性和地域性很强，规划的理论和方法又正处于革新和发展时期。我们在此仅作了一些初步探索和总结，许多问题尚有待更深入分析研究以及后续规划来解决，加之时间仓促，力量有限，规划研究中一定存在许多不足之处，敬请各位领导和专家指正。



四川省城镇体系规划研究框架

《四川省城镇体系规划》编制组成员

课题主编单位:四川省建设厅

唐 宁	省建设厅厅长
杨洪波	省建设厅副厅长
卫家坦	省建设厅助理巡视员
芮天社	省建设厅规划处处长
张跃林	省建设厅规划处副处长

课题编制单位:四川省城乡规划设计研究院

院	长:邬国萌	高级规划师
副 院	长:樊 晟	高级规划师
	刘先杰	高级规划师
总 工 程 师:	覃继牧	高级规划师
课 题 主 办 人:	王国森	室主任 高级规划师(硕士)
参 加 人:	彭代明	高级规划师
	刘 芸	规 划 师(硕士)
	胡启朝	高级规划师

目 录

第一章 四川省城乡发展的背景.....	1
第一节 四川的省情特点.....	1
第二节 四川发展的背景关系.....	4
第三节 四川经济发展.....	6
第二章 四川省城镇现状分析	14
第一节 四川城镇历史演变	14
第二节 四川城镇现状分析	19
第三章 四川省城镇发展条件评价	26
第一节 城市流强度分析	26
第二节 城市发展潜力评价	27
第四章 四川省农村剩余劳动力与城镇化	30
第一节 四川农村城镇化的动力与机制	30
第二节 四川农村剩余劳动力及其转移	30
第三节 四川城镇化水平与城镇人口预测	34
第五章 四川省城镇发展总体战略	36
第一节 国内外城镇发展启示	36
第二节 四川城镇发展指导思想和基本原则	39
第三节 四川城镇发展战略目标	41
第四节 四川城镇发展战略方针	41
第五节 四川城镇发展战略部署	44

第六章 四川省城镇结构规划	45
第一节 城镇建制规划	45
第二节 城镇规模结构规划	45
第三节 城镇等级结构规划	49
第四节 城镇职能分工规划	50
第五节 城镇空间布局规划	52
第七章 城镇建设标准与准则	54
第八章 城镇发展与环境资源协调	67
第一节 资源协调开发	67
第二节 生态环境保护	78
第九章 区域基础设施与社会服务设施建设	82
第一节 空间运行网络建设	82
第二节 社会服务设施建设	94
第三节 安全保障系统建设	98
第十章 四川城市经济区	101
第十一章 四川城镇发展时序	115
第一节 四川城镇的重点发展与扶持	115
第二节 四川小城镇的发展	120
第三节 四川城镇发展时序	123
第十二章 政策与措施	124
附表	128

第一章 四川省城乡发展的背景

第一节 四川的省情特点

一、基本概况

四川位于我国内陆腹心偏西地区,介于东经 $97^{\circ}21'$ 到 $108^{\circ}31'$ 和北纬 $26^{\circ}3'$ 到 $34^{\circ}19'$ 之间,东西长 1075 多公里,南北宽 921 公里,幅员面积 48.5 万平方公里,居全国第 5 位。东邻重庆市,南接云南、贵州省,西界西藏自治区,北连陕西、甘肃和青海省,属于中西部地区结合部。

四川属于亚热带湿润季风气候区,整个地势西高东低,西部为高原,东部为盆地,拥有长江及其支流嘉陵江、沱江、岷江和金沙江等重要河流,水能、矿产、动植物和旅游等资源丰富。

全省辖 21 个市、州,计 1 个副省级市、17 个地级市、14 个县级市、126 个县和 1790 个建制镇。2000 年总人口 8602 万人,居全国第 3 位。共有 53 个民族,人口密度 177 人/km^2 。国内生产总值 4010.3 亿元,居全国第 10 位。

二、优势和潜力条件

第一、农业、水能、矿产、旅游资源丰富,开发潜力巨大

(1) 农林牧资源丰富。四川自然条件复杂,地貌类型多样,气候温和,雨量充沛,具有适应南、北方动植物生长的良好自然环境,生物资源十分丰富,是国家重要粮、油、猪基地,畜牧大省和三大林区之一。仅脊椎动物就有 1100 多种,约占全国 40%。列为全国重点保护的珍稀动物达 50 余种,其中熊猫既是国宝,又是世界自然遗产。有高等植物 1 万种左右,约占全国高等植物总数的 $1/3$ 。活立木蓄积量 13.9 亿立方米,约占全国的 $1/6$ 。

(2) 水能资源举世瞩目。四川江河众多,流域面积 $100\text{K}\text{m}^2$ 以上的

河流有 1410 多条,且处于青藏高原向四川盆地结合部,水力落差大,水能资源蕴藏量约 1.5 亿千瓦,其中可开发量超过 1.1 亿千瓦,均占全国 20%以上,位居全国首位。可建设 100 万千瓦以上特大型水电站近 20 座,主要分布在金沙江、雅砻江和大渡河等。目前已开发量仅占可开发量不足 4%。

(3) 矿产资源得天独厚。全省已找到有用矿 130 多种,其中已探明储量 120 多种,且具有分布相对集中、伴生矿多、配套性强、便于开采和综合利用价值高的特点,是全国已探明矿产种类比较完整、配套的省份之一。在已探明储量矿产中,有 40 多种矿产保有藏量居全国第 5 位,其中钒、钛、钙、钴、镓、芒硝、硫铁矿和萤石等居全国第一,铁、锰、镍、镉、锂、石棉、云母、岩盐、磷、石灰石、碘和天然气等居全国第二,铂、铍、白云石、锂、锌、锶和溴等居全国第三,是全国最大稀土、稀有金属矿区,第二大钒钛磁铁矿区,第五大硫铁矿区 and 天然气重要产区。特别是钛占全世界已知总储量 82%,钒占全世界已知总储量 1/3。在地区分布上,铁、钒、钛和铜、锌、稀土等主要集中在“攀西裂谷”,油气、盐卤主要集中在四川盆地,煤、硫和铝土等主要集中在川南、川东,稀有矿产则集中在川西高原。目前煤、铜、铁、大理石、花岗石、磷、硫铁矿和天然气等已具相当生产能力。

(4) 旅游资源丰富多彩。四川复杂的自然条件和悠久的历史文 化,形成了丰富多彩的自然景观和人文景观。全省有世界自然、历史文化遗产 4 个,国家级风景名胜区 8 个,省级风景名胜区 44 个,国家级历史文化名城 7 个,省级历史文化名城 25 个。有全国重点文物保护单位 40 处,省级文物保护单位 267 处。全省可供开发的旅游资源上千处,包括中国四大佛教名山峨眉山,世界第一坐佛乐山大佛,人类自然遗产九寨沟和黄龙寺,中国古代著名水利枢纽工程都江堰,“国宝”卧龙大熊猫和自贡恐龙等。

第二,已有相当经济基础,具备了加速发展的物质技术条件

经过 40 多年来的建设,特别是“三线”建设和改革开放以来的现代化建设,全省已具相当经济基础。国内生产总值达 4010.3 亿元,居全国第 10 位、西部十省市区首位,其他农业产值、工业产值、社会消费品零售总额和财政收入分别居全国第 6、第 12、第 10 和第 10 位,粮食、油料、肉类产量分别占全国 7.2%、6.2% 和 12%,分别居全国第 3、第 5 和第 1 位。三次产业比重分别为 23.6:42.4:34.0,基本建成工业门类齐全、重工业基础雄厚、产品丰富的工业体系。全国 40 个工业分类中,四川有 39 个,国防、机械、电子、冶金、建材、化工、食品和纺织等行业在全国占有重要地位,特别是在全国影响较大的发电量、钢、水泥、白酒、皮革、丝绸、饲料、原煤、原盐、电视机、化肥和发电设备等工业产品名列前茅。

第三,科技力量强大,是全国重要的科研教育基地。全省有高等院校 40 多所,各类科研机构近 400 家,具有中级职称以上的科技人员 110 多万人,居全国第 3 位。综合科研教育力量居全国前茅,尤其是航天、航空、核能、电子、生物工程、高分子材料、皮革、天然气化工、光纤通信、超硬材料和口腔、儿科医学等领域居全国领先地位。

第四,劳动力充裕,市场广阔。四川有 8602 万人口、5000 多万劳动力,劳动力占总人口比重达 60% 以上,高于全国至少 5 个百分点。加上经济规模较大,经济发展较快,从而使得生活、生产消费市场的容量和潜力都很大,每年要从省外调入约 10 亿元生产、生活资料。劳动力的充裕、廉价和市场的巨大需求,从而有利促进和刺激经济社会的发展。

二、问题和不利因素

第一,地理区位深居内陆腹心,不便对外联系。四川位于内陆腹地,既不沿海,又不靠边,东西南北距主要边境口岸都在 1000Km 以上,

周边省、市、区又欠发达,交通不便,从而影响对外联系,制约社会经济发展。

第二,社会负担重,人均水平低。四川人口负担沉重,人均生产水平、消费水平和资源拥有量都低下。人均耕地仅 0.77 亩,比全国平均水平低 0.39 亩/人。同时,农村人口比重大,剩余劳动力多,就业压力大,不利提高技术水平和劳动生产率,还随之带来住宅、市政设施建设、文化教育和医疗卫生等一系列社会问题,从而延缓全省经济社会发展的现代化进程。

第三,地区差异显著,发展不平衡。以成都平原为中心的盆地平原,地区交通较方便,经济较为发达;而盆周山区和西部高原的老、边、少地区则自然条件差,交通不便,基础薄弱,经济水平低,有的还十分落后。

第四,经济结构性矛盾突出,效益低。农业基础脆弱,能源、交通、水利、通信等基础设施和基础工业的“瓶颈”制约比较突出;一些传统产业的优势衰减,支柱产业不突出,高新技术产业远未形成气候,竞争力强、市场占有率高、带动作用大的拳头产品不多;工业中国有经济比重和重工业比重过高,既增加改造的难度,又影响资金积累和经济协调、快速发展。同时,经济增长还处于主要依靠增加资本投入支持的粗放经营阶段,经济效益低。

第二节 四川发展的背景关系

一、区域地位关系

四川特殊的区位和人口、资源、经济、科教、幅员大省,使其在全国、在西部地区具有重要战略地位作用。

第一,四川地处我国东部经济技术发达和较发达地区与西部资源丰富集区的结合部,有利于二者在此结合,“东联西移”,互相协作,将资源

优势转化为产品优势、商品优势和经济优势。

第二，在我国西部地区，四川经济技术相对发达，占有重要突出地位，是中西部地区人流、物流、信息流的重要通衢，是西部地区开发的重要基地和大西南建设的重要“桥头堡”。

第三，四川作为长江“龙尾”，在建设长江经济走廊中，具有资源供给保障作用、经济协作支撑作用和生态屏障作用。

第四，四川是南中国经济圈和欧亚第二大陆“桥”的重要腹地，充分利用广东、广西、海南、云南和新疆等沿海沿边对外口岸，吸引资金和技术，输出有关原材料和产品，发展对外贸易和经济技术协作，在东南亚和独联体等国际分工合作和经济竞争中发挥重要作用。

第五，四川地处内陆腹心，在全国各省市中拥有得天独厚的地理区位和自然环境，使其具有重要的政治、经济、军事战略地位。

第六，作为人口大省，又是多民族聚居区，四川对全国实现“小康”和现代化建设，促进社会稳定，具有重要影响作用。

第七，川渝关系

四川和重庆虽然在行政区划上分开，但长期以来的巴蜀紧密关系将继续存在，并会进一步加强。一是二者同处于四川盆地，自然地域相似，在之内表现为紧密联系性，在之外表现为相对封闭性；二是二者同属于四川历史渊源，巴蜀文化交叉覆盖，具有共同的民情风俗，形成传统巴蜀文化的同一性；三是二者在经济社会结构上有着各自的特点和优势，在农业、工业、商贸、科技和教育等方面具有互补性，相互依存，相互协作，相互支持；四是达州、广安、内江、泸州和遂宁等边际城市将继续进一步受重庆辐射、吸引影响，四川和重庆在交通、港口和腹地方面的相互联系作用将进一步增强，并应继续共建“成渝经济走廊”；五是市场经济条件下，四川和重庆又必然存在投资竞争、市场竞争和效率竞争，进而一体化发展。

二、面临机遇

随着对外开放的扩大和经济体制改革的深化,全国宏观经济环境进一步改善,四川正面临许多加快发展的有利机遇。

第一,国家实施西部大开发战略,并在 2010 年规划中明确把加强西部地区的发展作为必须长期坚持的一条基本方针,已经采取并继续采取一些必要的政策和措施,加大对西部地区的支持力度,对西部地区实行地区倾斜、产业倾斜、投资倾斜和政策倾斜。

第二,全国对外开放已由沿海、沿边向沿江和内地纵深推进延伸,呈现出东西双向开放、南北拓展,沿海与沿江,沿边与内地相互补充,大改革、大开放、大发展的建设高潮正在兴起。

第三,欧亚第二大陆桥的开通,大西南出海通道的建设,以及长江经济带开发等,将有利四川与欧洲、中亚、东南亚和东、南部沿海发达地区的开放联合,加深对外开放的深度和广度,带来出口、引进和发展经济的新条件和新机遇。

第四,宝成铁路复线、达万铁路、内昆铁路、隆黄铁路,泸州、宜宾港口,其他高速公路和二滩电站、广安电厂、攀钢二基地、彭州炼油厂等一些重要基础设施和基础产业建设项目已经和将在我省建设布局,拉开了四川城乡新一轮发展的序幕。

第五,随着沿海发达地区产业结构调整升级换代和劳动力成本提高、市场饱和,越来越多的外资和内资企业开始到我省寻求新的发展机会。

第六,扶贫攻坚成为全党、全国本世纪最后几年的重要任务,这对我省边远山区、贫困地区和民族地区的发展也是一个有力的推动。

第三节 四川经济发展

一、发展思想

党中央、国务院作出了实施西部大开发的战略决策,四川省委、省政府也制定了《抓住西部大开发机遇,加快发展的意见》,并提出以加快发展为主题,以经济结构战略性调整为主线,以改革开放和科技进步为动力,以提高人民生活为根本出发点和归宿,努力做好基础设施建设、生态工程、结构调整、科教兴川、改革开放“五篇文章”。市场导向、全面开放,强化基础、调整结构,依靠科技、跳跃发展,军民结合、城乡一体,重点开发、重点扶持,提高效益、持续发展,实现两个转变。

——更新观念,大力发展社会主义市场经济。以市场为导向,联合促开放,开放促开发,将资源优势转化为产品优势、商品优势和经济优势。进一步扩大省际间和省内各区域间的经济技术合作与交流,积极参与西南、华南、西北部分省区区域和长江沿岸地区经济一体化的进程。

——坚持把农业、基础设施和基础工业建设放在重要的战略地位,并加快加工工业的技术改造、改组,积极发展高加工度、高附加值和技术、知识密集的新兴产业,推进产业结构升级换代,形成具有比较优势的新兴支柱产业,实现产业现代化。

——发挥科技优势,大力发展教育,把经济建设真正转到依靠科学技术和提高劳动者素质的轨道上来,“科教兴川”,内涵发展,提高效益,持续发展,并敢于实施多重跨度的超常规的赶超战略。

——调整改造大三线,发挥国防军工优势,加强与地方经济、民用经济的融合。同时,以城市为中心,大力发展农村经济,促进城乡协调发展。

——区域重点开发与重点扶持相结合,体现效益与公平的有机统一,既要优先开发那些条件好、潜力大的重点地区和重要资源,又要切实帮助落后贫困地区加快经济发展步伐。

二、发展目标

依据四川省委、省政府《关于抓住西部大开发机遇,加快发展的意见》,到 2010 年全省发展的总体目标是:基本实现工业化,大力促进城市化,全面提高四川经济的综合竞争力,建成西部经济强省和长江上游生态屏障,人民生活基本实现宽裕型小康,经济社会协调发展,努力实现新的跨越。

——经济增长目标,国内生产总值年均增长速度立于全省平均水平,人均国内生产总值 2005 年超过 2000 年全国平均水平,2010 年力争赶上当年全国平均水平。

——经济结构调整目标,一、二、三产业增加的比例,由目前的 25:42:44,调整为 2010 年的 15:45:40。

——社会发展目标,人口年均自然增长率控制在 7‰以内,城市化水平(非农业人口占总人口比重)力争平均每年提高 1 个百分点以上,2010 年达到 30%以上。

2020 年经济社会发展主要指标达到目前中等发达国家水平,多数地区初步实现现代化。总人口控制在 10155 万人以内,国内生产总值达 2.4 万亿元,人均约 2.4 万元/人。三次产业结构调整为 8:48:44。

三、发展战略

在四川经济发展战略模式中,大体有四种主张:一是优势战略,主要是追述“完整体系”的经验教训,提出要从四川实际出发,从建立优势产业入手。二是推移战略,以逐步改变生产力的布局为中心,提出开发四川要从经济发达地区向不发达地区推移。三是跳跃战略,提出要充分利用已有经济技术基础,抓住新技术革命,跳过常规的产业由成长到成熟发展的某些阶段,后来居上。四是主导型战略,主张以城市为中心,依靠科学技术,发展优势产业。针对上述四种战略模式各自的利

弊,根据当前形势,结合四川实际,提出“主导型综合发展战略”,即四川应顺应目前所处大好发展时机,充分发挥后起之优势和资源、技术、基础比较优势,资源导向、市场导向与科技导向相结合,采取优势倾斜,建立主导——协调发展的“追赶型”、“跨越式”发展战略。

四、产业发展

1. 主导产业

根据四川实际,考虑以下五个因素作为其主导产业的选择标准:

- (1) 具有比较优势,即产业的资源条件、主要经济指标、技术水平等具有全国意义的比较优势;
- (2) 国民收入增长率高,产品的附加值大,经济效益好;
- (3) 产品关联度高,对经济发展带动作用强;
- (4) 产业技术进步快,与先进技术、高新技术融合度高,对国民经济的技术进步影响力大;
- (5) 容纳劳动力多,就业率高。

对以上五个选择条件分别以量化指标对四川目前各产业进行分析比较,结合省委、省政府关于抓住西部大开发机遇,加快发展的意见,确定其主导产业,即:

——水电能源产业:以国家实施“西电东送”为契机,加快金沙江、雅砻江和大渡河水电资源的滚动开发,建设溪洛渡、锦屏、瀑布沟等电站,建成国家水电能源基地。

——电子信息产业:包括以成都、绵阳为中心的消费型、投资型和基础型三大类电子产品,争取建成以软件、集成电路、元器件为基础的国家重要的电子信息产业基地。

——机械冶金工业:包括以攀西钒钛磁铁矿为中心进行综合开发利用的黑色冶金和有色冶金工业,建成我国重要的特种钢基地和钒钛等新材料基地;以成都、德阳、自贡、泸州等为中心的工程机械、发电设