

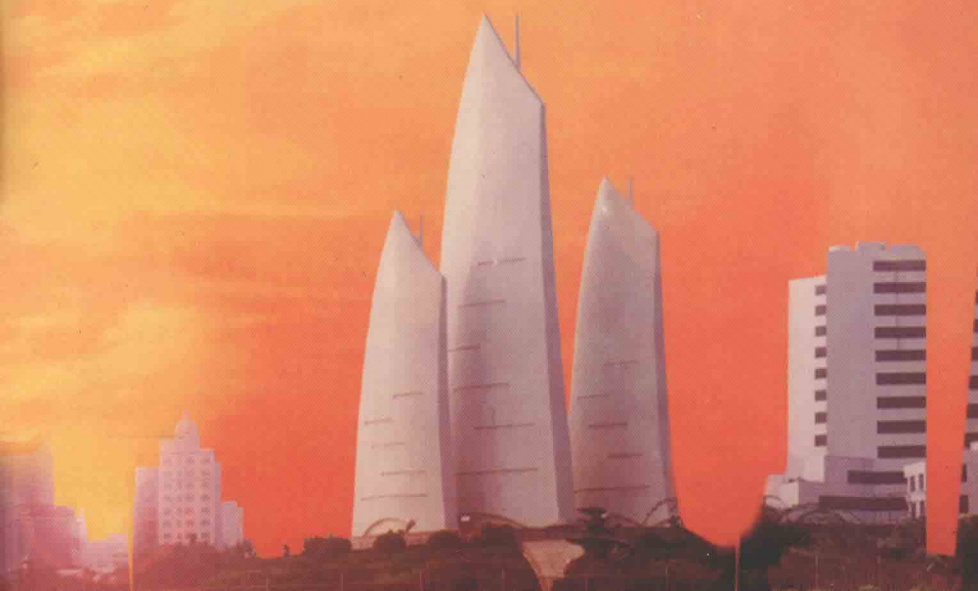
湛江社科系列丛书之二

创新思维 构建和谐湛江

下

主 编：何罗有

副主编：陈越航 张国勇



創新思維構建
和諧湛江

乙酉春月 鄒碧泉題



前 言

近年来,湛江市社会科学界联合会在市委、市政府的领导下,在省社科联和市委宣传部的指导下,全市各社科团体和广大社会科学工作者坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻和落实科学发展观,坚持解放思想,与时俱进,创新思维,紧密围绕我市改革开放和现代化建设的实际,积极开展理论研究和学术研讨,开展社会科学知识普及和咨询活动,为我市“三个文明”建设服务,为构建和谐湛江,为推动哲学社会科学事业的繁荣和发展做了大量的工作,取得了丰硕的成果。他们积极开展专题调查和课题攻关研究,出版的社科专著和发表的论文在全省乃至全国都引起了较大的反响。2003—2004年度,市社科联组织了全市社会科学优秀研究成果第六次评奖活动,此次参评的哲学社会科学优秀研究成果共申报130多项,由各学会组成初评小组,经筛选后推荐到市社科优秀研究成果评奖办公室(设在市社科联),办公室再组织学科评选小组评选,最后由市评奖委员会审定。共评出优秀成果78项,其中专著14项,论文64项。一等奖4项,二等奖29项,三等

奖 45 项。

去年中共中央颁发了《中共中央关于进一步繁荣和发展哲学社会科学的意见》3 号文件,科学论述了哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业、实现中华民族伟大复兴大振兴历史进程中的地位和作用。文件指出,繁荣发展哲学社会科学事关党和国家事业的全局。哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具,是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果是综合国力的重要组成部分。为了贯彻落实中共中央 3 号文件精神,充分发挥哲学社会科学工作者的积极性、创造性,“尊重知识、尊重人才”,促进科研成果的推广应用,进一步繁荣和发展我市的哲学社会科学事业,为我市的“三个文明”建设服务,现将湛江市第六次社会科学优秀研究成果汇编成册出版。该书书名由中共湛江市委常委、宣传部长邓碧泉题名,分为上、下册,上册为第六次优秀成果,下册为广东省社科院在职研究生优秀毕业论文。统编为湛江社科系列丛书之二。

该书在编辑过程中,由于时间仓促和我们水平有限,难免有不妥之处,望读者多加指正。

编 者

2005 年 3 月

目 录

城市化与城市规划	吕冠嵘 (1)
湛江畜牧业结构调整的思考	梁文庆 (11)
对加快湛江农业产业化问题的思考	谢礼裕 (24)
知识经济与中专教育改革	梁丽霞 (34)
以人为本,努力建设现代企业文化	张国勇 (42)
中国入世后农业发展利弊透析与战略调整	戴 珍 (56)
民营经济问题研究	李志锋 (67)
浅论如何促进个体私营经济的发展	李建军 (72)
构建防范和化解税收风险的税收征管体系	陈于烨 (81)
完善吴川国有企业固定资产投资项目管理的思考	陈国宝 (95)
对吴川市社会保险业发展问题的探讨	吴其志 (104)
深化遂溪县国企改革的几点浅见	陈观荣 (115)
论发展遂溪农村市场的对策	钟国强 (136)
试论依法行政	陈亚德 (143)
正确处理发展社会主义市场经济与反腐败的关系	何 鑫 (156)

试析城市规划中土地利用的对策	梁圣豪 (166)
关于加快湛江农业产业化的思考	林鋈明 (175)
进一步深化税制改革的思路	宁一波 (187)
发展我国农业产业化经营存在的问题及对策	吴廷龙 (197)
地方税务稽查工作现存问题与对策	程 远 (211)
对市场经济条件下邮政营销策略的探讨	肖寿光 (234)
完善吴川国有企业经营机制的思考	李伯球 (247)
论耕地保护与经济发展的关系	陈 思 (255)
知识经济与税收	林 桓 (268)
进入知识经济时代的战略选择	黄华钧 (282)
广东畜牧业龙头企业如何应对 WTO	张 贤 (291)
新的合同法重要概念变动辨析	钟益林 (299)

城市化与城市规划

吕冠嵘

城市化是人类生产和生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程,表现为乡村人口向城市人口转化以及城市不断发展和完善的过程。

城市化程度一般用城市人口占总人口的比例来衡量,当比例超过 50% 时,被称为基本实现城市化,超过 70% 时被称为高度城市化。我国城市化水平相对滞后,1999 年仅为 30.90%。但随着改革开放的不断深化,随着社会主义市场经济的进一步发展,随着我国加入 WTO,本世纪的上半叶,我国的城市化将是高速发展时期,据有关专家预测,2020 年,我国城市化水平将超过 50%。

一、我国城市化与城市规划的发展前景

1、我国城市化发展的趋势和前景

(1) 城市化进入了加速发展时期

根据国际经验,当城市化水平达到 30% 的临界值时,将进入加速发展阶段。进入加速期后,大多数国家的城市化年平均增长速度超过 1 个百分点。目前,我国大部分地区城市化加速发展的客观条件已经具备,如果能全面解除制度性束缚,创造一个有利于城市化快速发展的宏观环境,我国城市化水平还具备相当大提升潜力。以我们广东省为例,在推进城市化进程方面,去年 7 月,省委、省政府提出了关于加快城乡建设,推进城市化进程的若干意见。该《意见》明确提出,到 2010 年,我省城市化发展的主要目标是:全省城市化水平达到 50% 以上,其中经济特区和珠江三角洲城市化水平达 70%。如果这一计划得于顺利实施,广东的城市化进程又将走

在全国各地的前列,提前 10 年达到全国城市化的目标。

(2)本世纪初城市化发展的区域将出现同步发展的态势

改革开放以来,城市化发展出现了重点转移,东部明显快于中西部,南方明显快于北方,从各类经济特区、沿海港口开放城市、经济开放区建立的时空可以看得一清二楚。但从 1999 年 9 月中央十五届四中全会提出要实施西部大开发战略后,20 年形成的格局可能在本世纪初打破,届时将出现同步发展的态势。

(3)城市发展形态和城市化发展模式将出现一些新的特点和趋势

伴随着全球一体化趋势与信息时代的到来,在“信息区位”优势的吸引下,经济和人口要素将逐步向都市区集聚。继珠江三角洲(包括香港、澳门)、长江三角洲都市连绵区发育完善之后,北方的京、津、唐和辽中南都市连绵区处在形成过程中。小城市在城市体系中的地位提高,大城市人口的实际增长率在幅度回升,中心城市、特大城市更具发展前景。根据我国城市与世界经济体系联系的多项指标来看,除了香港已经是第二级的国际城市外,北京、上海、广州处在中国城市体系的顶端,这些城市逐步走上国际化,深圳、天津、青岛、大连、南京等城市也有相对较高的国际化程度。由于城市化区域不断扩大,本世纪初将有更多的新城市涌现。随着城市网络的逐步形成,城市之间的竞争日益加剧。

2、城市规划面临的新形势、新任务

(1)城市化的快速发展促进各级城市人民政府抓紧调整、修编城市规划

按照我国城市化进程,从现在起 20 年间,我国城市化水平将由目前的 30.90% 上升到 50% 左右,如果按每年增长 1% 计算,那么,我国每年有 1200 多万农民转为城镇人口,20 年间城镇将增加 2 亿多人。这么多人口介入,无疑会使居住空间位置、就业岗位、生活方式、消费方式上发生变化,这不仅涉及社会政治、经济问题,也

涉及到资源与环境问题,而且更重要的是城市规划问题。因此,各级城市人民政府必须抓紧修编、调整和完善城市总体规划、城镇体系规划以及_与城市总体规划相配套的分区规划、详细规划。

(2)城市化客观要求城市多功能的作用更加突出

多年以来,我国在城市定性方面对城市的多功能似乎有所忽略。例如深圳市,城市规划界开始对旅游和文化功能是不太重视的,但随着深圳经济地位和国际交往的地位的提高,兴建了锦绣中华、中华民族村、深圳大剧院等一大批文化旅游设施,它的多功能作用日益明显,在城市定性方面才增加旅游和文化教育的内涵。由于城市化加速都市区和都市连绵区的形成,今后,城市多功能的作用更加突出,表现在城市中心商业区的建设更加重要。核心商业区将兴建各种高效率的办公区、金融区。如上海浦东陆家嘴新商业金融区,广州珠江新城中央商务区等等。

(3)城市化使得城市用地发展形态进一步变化

近年来,我国城市用地形态从范围上不断扩大,一般增加1/2,有的高达一倍以上,小城市扩大更多。从形态上看,已经出现了“门槛”问题,即突破了常规的发展形态。特别是沿路(国道、省道)、沿江(河)的地区和城市,“走廊式”的城市用地发展形态,对城市交通和环保都带来了很大影响。

二、我国城市化与城市规划发展存在的主要问题

改革开放以来,我国城市化进入了加速发展的新时期,城市规划在城市化发展进程中起到了相当大的作用。尽管成绩显著,但在发展中问题也不少。

(一)对城市化进程客观规律缺乏认识,有些城市发展_与整个区域发展脱节

前些年,我国有些城市在发展过程中脱离整个区域经济发展的水平和规模,贪大求全,造成了城市表面的繁荣。某些城市过分

重视各种各样的开发区,却因规模过大实力不足而“开而不发”。以我市为例,在城市规划区范围内,成立了三个开发区(湛江经济技术开发区、东海岛经济开发试验区、麻章开发区),三个开发区都强调它的作用,由于建设资金分散,战线拉着过长过宽,不能形成“拳头”,因此,没有一个成“气候”的。我国许多城市的房地产开发与居民对住房的需求水平、需求层次和需求结构差距较大,造成土地资源的浪费和使用效率的低下。有些则片面强调第三产业的发展,使得相当部分第三产业的项目速成以后市场需求严重不足。我市麻章区工业品批发市场和雷州市商业一条街市场就是明显的例子。

(二)不少城市规划缺乏科学性,规划管理力度不够

首先,我国目前不少城镇规划人才奇缺,长官意志第一,规划缺乏超前意识、民主意识,造成不少规划本身不科学。其次,有些城市不注意城市形象设计与规划,城市缺乏特色与美感。许多城市都似曾相识。市民戏说:“市区道路三块板,十字路口有转盘,楼房都似豆腐块,屁股小地称广场。”再次,城市规划和有关城建的规章制度缺乏必要权威,法规不健全,“条子”大过天,造成了规划难以实施,违法建设和违章建筑屡禁不止。据《中国建设报》1999年9月13日报道,北京市1996年至1998年,拆除违法建设200万平方米,而同时又新增违法建设200万平方米。“天子”脚下的北京,违法建设都有如此猖狂,何况一些中小城市呢?第四,城市规划和管理缺乏必要的协调功能,城区基础设施建设各自为政的现象比较严重。特别是城区道路,屡遇“愚公”,每年挖掘不止,这切肤之痛不知何时了了。

(三)城市基础设施建设滞后,交通拥挤,停车场奇缺

改革开放以来,我国在城市基础设施建设方面投资不少,城市交通条件有了很大改善,但仍有一些城市,市内交通拥挤不堪,个

别城市高架路建设与居民住房、行政机关事业单位办公用房距离不符合标准,噪音和废气污染对居民影响较大,特别是广州市。有的城市“烂尾工程”比较多,路修了一半,道路两侧的房子拆了不少,但由于资金问题,道路一直没办法使用,老百姓怨气很大。许多城市新建商场体量很大,立面也不错,但汽车只能停在人行道,由于经济效益驱使,许多投资商建设商品房、市场都没有建设停车场,导致车辆停在路边,影响交通。

(四)不少城市产业布局和产业结构雷同,城市功能没有明显的区别

首先,城市在产业布局结构上有某些相同是合理的,这是因为所有城市都具有许多相同的社会经济的功能,但有的城市在经济发展过程中形成了严重的产业同构,造成同类产品竞争,如前些年的汽车和机电产品,在优胜劣汰规律的作用下必然使一些企业趋于破产和倒闭。其次,每座城市在资源开发、生产建设、科技教育、旅游服务、信息等方面应有自己功能上的优势,由于我们在城市化进程中较少注意产业分工,在基础设施上重复建设多,加上许多城市地理环境和资源条件差别不大,使得具有自己功能性和优势的城市不多。

(五)有些城镇生态环境恶化,环境污染严重

改革开放初期,由于利益驱动和制度不健全等原因,形成了小企业星罗棋布的城乡格局。经济结构已经非农化,但经济布局 and 人口结构没有同步城市化。由于“村村点火,处处冒烟”,工业企业“遍地开花”,不仅造成企业自身经济效益的低下,而且也导致了城镇建设投资分散,带来资源浪费、环境污染等严重问题。许多城市污水处理率低,垃圾污染严重,相当多的城市没有污水处理厂。我们湛江市是改革开放后十四个沿海开放城市之一,市区大气环境指标优良,但局部环境污染还是比较严重的。去年《羊城晚报》报道的

湛江化工厂排放污水致使农民鱼塘的养鱼全部死亡的个案和湛江市赤坎水库周边排污造成市民饮用水质污染问题,说明了治理环境污染仍然不能掉以轻心。城镇生态环境恶化和环境污染是困扰城镇发展和影响城市化进程的重要因素,在这一方面上,应引起各级政府的高度重视和关注。

(六)“城中村”与城乡结合部问题突出

一是建设乱的问题。其“世居”住房改建和“自留用地”新建的性质,使得城市规划管理部门很难管得到,而村镇的管理又缺乏力度,造成了村民乱搭乱建成风,导致了城市形象的丑化,居民生活质量低下的状况。许多住宅之间连消防车也开不进去,一旦发生火灾,后果不堪设想。二是管理乱的问题。人员混杂,政出多门,这些地方往往成为藏污纳垢之所。三是村民的生活出路问题。许多村民从征地和出租房屋中获得了巨大经济利益,为此过上了无所事事的“二世祖”式生活,这种生活方式对村民及其后代的发展带来的不良影响是显而易见的。“城中村”与城乡结合部问题已引起了人们的普遍关注。据广州市最近一项民意调查表明,广州人在以下五个方面对城市不满意:外来人口管理、社会治安、环境保护、脏乱、交通。这些热点难点问题大都集中在“城中村”和城乡结合部。

(七)对城市流动人口缺乏有效的科学管理,户籍管理制度的改革相对滞后

在城市化发展的进程中,有些城市比较注重发挥劳动力市场的作用,利用流动人口参与城市建设和经济建设。但有些城市对流动人口的管理缺乏规范,有的甚至放任自流。这些流动人口生活带来了困难,同时也给城市带来不利因素。另一方面,由于我国户籍制度改革相对滞后,因而限制了市场经济发展所要求的城乡人口的合理流动,阻碍了城市化的健康发展。

三、对我国城市化与城市规划的几点意见和建议

去年9月,在全球33个大城市市长签署的《北京宣言》中指出:“21世纪是‘城市世纪’,在人类历史上,将会第一次出现大多数男人、妇女和儿童居住在城市之中的现象,城市发展将由此翻开崭新的篇章,谱写人类文明进步更加美好的史话。”城市是人类文明史的伟大产物。城市产生与发展源于经济社会发展,城市的发展又强有力地推动着经济社会的发展。但城市发展在空间地域上必须有序,这是实现城市经济社会与人口、资源、环境协调——即可可持续发展的要求,而实现这种要求的前题则是科学和权威的城市规划。城市化的加速,要求在城镇空间布局和城市内部发展的合理化。城市规划肩负着区域城镇体系规划和城市总体规划、详细规划的重任。因此,作为城市规划工作者,必须认真探索和研究城市化与城市规划的相关问题,找出一条既不违背城市规划,又适合中国特色的城市化发展的新路子。

(一)城市化发展的趋势不可逆转,城市规划必须要适应城市化发展的需要

我国在经历半个世纪的探索后,世纪之交,在党的十五届五中全会上做出了“我国推进城镇化条件已渐成熟,要求不失时机地实施城镇化战略”的决策,并要求“积极稳妥地推进城镇化”。这是一次认识上的飞跃。因此,各级城市人民政府和城市规划行政主管部门,一定要抓住这一次千载难逢的机会。在推进城市化进程的过程中,一是要克服城市化的“恐惧症”。任何借自担心城市化进程加速会引起城市的大规模失业人口,出现社会动荡,交通拥挤,环境恶化而提出限制城市化的行为都必须给予坚决反对。因为城市化是当今世界的普遍趋势和潮流,是不可抗拒和不可阻挡的。停滞就意味着落后,落后就意味着挨打。因噎废食而错失良机,这不是一个昌明政府的做法。二是要避免城市化的“狂妄症”。那些不顾国情、国力和各个城市的实际情况而把城市化指标定得过高、过大的做法也是不可取的。三是要按照中央和各省提出的城市化发展的战

略目标,积极稳妥地、认真负责地搞好城市规划。要对城市进行定位、定性、定量的分析,要把城市化的发展作为编制、修编城市规划的重要依据和内容。认真研究确定好城市发展性质,发展规模(包括人口和用地规模),选择好发展目标。

(二)充分发挥城市规划的作用,全面科学地规划城市化发展进程

1、坚持四大原则,积极稳妥推进城市化进程

一是以人为本的原则。城市规划要努力为人民群众营造良好的工作、生活环境和企业良好的投资环境。凡重要的规划方案要注意多方面听取意见,提高公众的参与程度。二是城乡统一规划的原则。在搞好市区规划的同时,要沿城的出入口延伸规划管理,实现大城市、小城镇以及乡村规划的有机结合。城市之间要通过绿化带分隔,实现组团式发展。三是节约用地的原则。要严格按照每平方公里一万人的标准,小城镇人口容纳量可相对提高一些。提倡联建公寓楼房,限制建设独门独院的别墅住宅。四是地方特色原则。规划要有时代特征和独特的地方风格。要注意保护名胜古迹和历史街区,继承和发展城市的历史风貌和文化内涵。树立精品意识,抓好标志性街道和建筑物的规划设计。

2、编制、修编科学的发展规划,形成均衡有序的城镇发展格局

要加强政府的导向作用和协调功能,发挥规划的引导和控制作用。规划要由上而下,以大管小,上下衔接,左右协调,注意布局的整体合理性。要重视编制、修编城镇体系规划,强化对区域发展的协调控制,解决好区域发展的战略性、区域性、综合性问题。要充分发挥城镇的辐射功能和优势互补效应,切身解决设施共建、资源共享、环境共保的问题,避免划地为牢,自我封闭,重复建设,浪费资源的现象。引导人口和经济向中心城镇集聚,逐步实现城市化由“均衡发展”向“重点建设”转变;在城镇和乡村之间,集中发展城镇;在区域全体城镇之间,重点发展中心城镇;在城镇内部,突出重

点发展方向和发展内容。因势利导进行行政区划调整和区域重组,适当合并部分城市和建制镇,形成良好的地区协调发展战略。如我省的佛山市和南海市,城市之间互相渗透、互相制约,有的地方已溶为一体,合并应是大势所趋。在区域城镇体系规划的基础上,各市县要完善城市总体规划。开发区规划必须要纳入各级城市总体规划。对城市中心区和重点地段要做好详细规划设计。实行控制性详细规划的法定化制度,保证城乡各项建设严格按规划实施,对没有编制控制性详细规划的地块一律不得划拨、出让和开发建设。

3、优化产业结构,增强城镇的物质支撑能力和辐射扩散能力

一是加快农村产业化步伐。全面实施科技兴农方针,优化农村产业结构,引导农业向商业农业、现代农业转变。二是提升城镇工业规模和档次。要不失时机地加快工业企业的技术改造和企业重组,降低成本,增强产品的市场竞争力。三是大力发展商业服务业,搞活城镇商贸流通。四是积极发展房地产业,将住房建设与城镇发展结合起来,使房地产业成为国民经济中一个长期发挥作用的增长点。

4、加快城市化进程,营造有利于城市化发展的集聚机制和环境

城市化的本质是农村剩余人口向城市转移。而衡量一个国家或地区的城市化水平,通常是城镇人口占一个国家或地区的百分比的多少。因此,加快城市化进程必须采取以下相应的措施:(1)加快户籍制度改革。适当放宽大中城市常住人口的农转非条件,用准入条件取代进城人口控制指标。逐步以身份证制度取代户籍制度,以居住地划分农业人口和非农业人口。(2)要建立适用于各种经济成分中各类劳动者的制度统一、标准统一、管理统一、基金调剂使用一体化的社会保障制度。养老保险基金、失业保险基金、医疗保险社会统筹基金实行国家、企业、个人合理负担,只有消除了进镇落户农民的后顾之忧,才能促使农村人口向城镇举家稳定迁移。

(3)限制农村政策在“城中村”、城乡结合部的引用,必须有计划有步骤地使“城中村”、城乡结合部整体性转为城市建制。

5、按照适度超前的原则,搞好城市基础设施的建设,提高城乡环境的生活质量

一是加强生态环境建设,推进可持续发展。要下力度治理农村生态破坏和城市污染的问题。二是进一步推进交通、通信、能源等基础设施建设,逐步实现区域基础设施共享,避免重复建设和资源浪费。三是大力发展科技、教育、文化、卫生事业,努力实现城镇净化、美化、绿化和效能化,认真解决脏、乱、差问题,营造人与自然和谐相处的城镇生态环境。

6、建立多渠道、多形式的城镇建设资金投入机制

首先,政府部门要从具体管理项目建设的事务中解脱出来,集中精力提供良好的城市服务,同时要按照“划分事权、分权负责”的原则,进一步明确各级政府机构的职责和权限范围。一方面要保证政府机关的宏观调控能力,另一方面要赋予有关部门较大的管理自主权。其次,要推动城镇建设投资主体多元化。利用外资和民资加强城市基础设施建设,“巧妇做不了无米之炊”,没有资金来源是不可能实现城镇化的,因此,各级政府必须千方百计,努力探索走以社会力量为主体“经营城市”的新路子,实现城镇建设投入产出的良性循环。

作者单位:湛江市人民政府