

陕西省新型城镇化发展 研究与实践

RESEARCH AND
PRACTICE OF
THE DEVELOPMENT MODEL
OF URBANIZATION
IN SHANXI PROVINCE

陕西省住房和城乡建设厅

中国建筑工业出版社

陕西省新型城镇化发展 研究与实践

陕西省住房和城乡建设厅

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

陕西省新型城镇化发展研究与实践 / 陕西省住房和城乡建设厅
乡建设厅编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014.5
ISBN 978-7-112-16775-3

I. ①陕… II. ①陕… III. ①城市化—研究—陕西省
IV. ①F299.274.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第081023号

责任编辑: 咸大庆 赵晓菲 郭雪芳

书籍设计: 锋尚制版

责任校对: 姜小莲 党 蕾

陕西省新型城镇化发展研究与实践

陕西省住房和城乡建设厅

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京锋尚制版有限公司制版

北京顺诚彩色印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 14 1/2 字数: 230千字

2014年5月第一版 2014年5月第一次印刷

定价: 122.00元

ISBN 978-7-112-16775-3

(25583)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

《陕西省新型城镇化发展研究与实践》

编 委 会

主 任: 杨冠军

副 主 任: 韩一兵

委 员: 李兵弟 吴建平 韩 骥 冯利芳 任致远
方创琳 吕 斌 沈 迟 吕仁义 郑梦熊
杨三省 李振平 李肇娥 刘科伟 周庆华
陈晓键 赵 鹏 王 晟 杨 帆 贾 锋
胡汉利 史怀昱 燕建龙 陈天如

编 写 组

主 编: 杨冠军

副 主 编: 冯利芳 韩一兵

编写人员: 刘科伟 周庆华 史怀昱 陈晓键 陈天如
赵 鹏 王 晟 杨 帆 贾 锋 胡汉利
李 怡 段玉鹏 张 丹 李晓娟 吕 园
赵海春 文 雯 牛俊靖 程芳欣 李 桃

序

城镇化是人类社会发展的客观趋势，是走向现代化的必由之路。中央城镇化工作会议明确指出，推进城镇化是解决我国农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。

推动新型城镇化发展是党的十八大作出的重大战略部署，也是加快建设富裕陕西、和谐陕西、美丽陕西的客观要求。新型城镇化是扩大内需的潜力所在，是建设“富裕陕西”的现实选择；是统筹城乡发展，构建“和谐陕西”的重要途径；是建设和谐生态，实现“美丽陕西”的有力保障。加快推进新型城镇化进程，对于全省保持经济平稳较快发展，加快西部强省建设步伐具有重要战略意义。

近年来，陕西按照“建好西安、做美城市、做强县城、做大集镇、做好社区”的总体思路，以规划为引领，以关中城市群为主体，推动全省新型城镇化快速发展。随着经济社会持续快速发展，尤其是共建丝绸之路经济带的提出，陕西省城镇化进程步入关键时期。基于当前的发展形势，省住房和城乡建设厅紧紧围绕省委、省政府的决策部署和重点工作，在深刻理解新型城镇化内涵和本质要求的基础上，从新型城镇化内涵和实施路径、关中城市群发展、城乡一体化发展、小城镇发展和综合

评价指标体系构建等城镇化的关键问题入手，组织开展了系统性和前瞻性研究。在整体框架和研究方向上，坚持理论结合实际，力争做到既全面深入，又重点突出，取得了阶段性成果，最终汇集成《陕西省新型城镇化发展研究与实践》一书。

本书紧密结合了陕西省情和地域特征，系统总结了近年来我省推进城镇化发展的有关做法，提供了大量的工作案例，尤其是陕西经验归纳和发展对策研究，是对新形势下陕西新型城镇化道路的有益探索，期望能够为有关部门决策、专家学者研究等提供参考和帮助，为促进全省新型城镇化健康发展，加快建设富裕陕西、和谐陕西、美丽陕西发挥积极作用。

杨冠军

2014年3月29日

前 言

陕西省位于中国内陆腹地，居于连接中国东、中部地区和西北、西南的重要位置，是中华文明的发祥地之一。陕西省地域狭长，地势南北高、中间低，从北到南依次分为陕北高原、关中平原、秦巴山地三个地貌区，形成陕北、关中、陕南三大独特地理单元。全省总面积20.58万平方公里，设10个省辖市和杨凌农业高新技术产业示范区，有3个县级市、80个县和24个市辖区，1581个乡镇，2012年底全省常住人口为3753.09万人，实现地区生产总值14451亿元。

陕西省的城镇化发展同整个国家的城镇化发展历程基本同步，整体上经历了起步、波动、快速发展三个阶段。第一阶段是起步阶段（1949~1957年）：新中国成立初期，国家开始大规模的工业建设，在陕西布局了24个国家重点建设项目，一批技术人员和科研院所迁入陕西，工矿企业开始在农村招工，城镇化开始起步。“一五”期间，陕西净迁入人口150万人，绝大部分为城镇人口，全省城镇非农业人口211.4万人，城镇化水平11.73%。第二阶段是波动阶段（1958~1977年）：由于“大跃进”、“上山下乡”、“文化大革命”等社会政治运动，造成了国民经济发展和工业化进程的大起大落，城镇化也出现了波折与徘徊。1960年陕西城镇化水平一度高达25.6%。“文化大革命”期间，全省城镇化水平在15.7%~16.3%之间徘徊。第三阶段是快速发展阶段（1978年以来）：随

着改革开放的不断深入，陕西省城镇化进入了快速发展的时期，到2012年，陕西省城镇化水平达到50.02%，城镇人口超过农村人口。

特别是近年来，陕西省委、省政府高度重视城镇化工作，2012、2013连续两年，分别召开了加快推进城镇化和全省小城镇工作会议，先后出台了《关于加快推进城镇化的决定》、《关于加快推进城乡发展一体化促进城乡共同繁荣的若干意见》、《关于深化重点示范镇财政管理体制改革的意见》和《关于加快建设全省重点示范镇和文化旅游名镇（街区）有关事项的通知》等文件，分层次、分阶段，有针对、有重点地推动全省新型城镇化建设进入加快发展的新时期。

中央城镇化工作会议指出城镇化是一个自然历史过程，推进城镇化必须从我国社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。加快推进陕西省新型城镇化进程，对于全省建设西部强省，进入中等发达省份行列，在更长时期保持经济平稳较快发展具有重要战略意义。为此，陕西省住房和城乡建设厅组织开展了新型城镇化发展研究，依托省内外专业院校和知名专家，着手研究符合陕西省情的新型城镇化发展道路，并策划编写了汇集5个研究报告的《陕西省新型城镇化发展研究与实践》。

本书研究框架的提出，是基于我们对新型城镇化的内涵认识，也是

基于工作实践，特别是对陕西省委、省政府在推进城镇化中好的做法和经验进行总结归纳，并结合中央城镇化工作会议精神，探讨陕西省新型城镇化的规划、模式和路径。

《陕西省新型城镇化内涵与实施路径》总结陕西城镇化的发展现状，分析存在的主要问题，研究新型城镇化的内涵和要求，针对陕西实际提出以人的城镇化为核心，以关中城市群为主体，以“建好西安、做美城市、做强县城、做大集镇、做好社区”为总体思路，因地制宜，分类推进关中、陕南、陕北三大区域发展，全面提高城镇化质量，为推动全省经济社会快速发展奠定坚实基础。

《推动关中城市群发展研究》立足共建丝绸之路经济带的时代背景和城镇化发展新形势，重新审视关中城市群现实责任，探索城市群发展新思路，构架空间发展新格局，从体制机制上加快推进关中城市群建设，全面提升关中城市群在国家“两横三纵”城镇化战略格局中的地位。

《推进陕西省城乡一体化发展研究》阐述了陕西省城乡一体化发展现状，分析了存在的主要问题，按照“城乡政策一致、规划建设一体、公共服务均等、收入水平相当”方针，以科学规划为引领，以农业现代化为支撑，以基础设施一体化和公共服务均等化为重点，以体制机制创新为突破，加快推进城乡发展一体化步伐，促进城乡共同繁荣。

《陕西省小城镇发展研究》总结了陕西省委、省政府多年来推进小城镇建设的主要做法和经验，提出以重点示范镇、文化旅游名镇、沿渭重

点镇等为抓手，以关中地区作为小城镇优先推进区，因地制宜、分类引导、突出特色，完善设施配套，增强城镇综合承载力，全面推进小城镇发展。

《陕西省城镇化综合评价指标体系》研究在借鉴北京、河北、安徽等省市城镇化综合评价指标体系的基础上，结合陕西省实际，重点突出指标体系的科学性和针对性，按照“做美城市、做强县城、做大集镇、做好社区”的内涵和建设标准，分城市、县城、集镇、社区四个层次，制定城镇化综合评价指标体系，以求准确评估城市、县城、集镇、社区城镇化发展水平，引导全省各地突出重点地推进城镇化进程。

本书凝结了陕西省城镇化建设工作者的智慧与心血，希望能够对从事城镇化统筹规划与管理的政府部门，参与城镇化建设工作的规划、设计、建设等实施单位和致力于城镇化进程相关问题研究的专家学者、高校师生及社会各界等，在理论、政策等方面提供参考，在案例、方案、数据等方面予以帮助。

编委会

2014年3月29日

目 录

第一章 陕西省新型城镇化内涵与实施路径	1
一、陕西省城镇化发展现状与问题	2
(一) 发展现状	2
(二) 推进措施	5
(三) 存在问题	10
(四) 发展研判	13
二、陕西省新型城镇化的内涵	15
(一) 以人为本, 以推进人的城镇化为核心	15
(二) 协调发展, 以优化城镇化形态为重点	15
(三) 产城融合, 以强化城镇化动力为基础	16
(四) 统筹城乡, 以城乡一体化发展为目标	16
(五) 生态文明, 以城镇可持续发展为方向	16
(六) 传承文化, 以彰显地方性特色为标志	16
三、陕西省新型城镇化的发展战略	17
(一) 发展思路	17
(二) 发展目标	17
四、陕西省新型城镇化的实施路径	18
(一) 优化城镇化的空间格局	18

(二) 提升关中城市群的战略地位	19
(三) 推进三大区域协调发展	22
(四) 强化城镇化产业支撑	30
(五) 推进城乡一体化发展	30
(六) 提高城镇综合承载能力	34
(七) 提升城镇建设水平	37
五、近期重点任务	40
(一) 加快推进关中城市群建设	40
(二) 加强县城、小城镇和美丽乡村建设	44
(三) 着力提升城镇综合承载力	48
(四) 强化规划引领	50
六、实施保障措施	50
(一) 强化督查考核	50
(二) 加强资金保障	50
(三) 创新政策体制	51

第二章 推动关中城市群发展研究

53

一、关中城市群建设发展的时代背景	54
(一) “丝绸之路经济带”建设开启的新格局	54
(二) 新型城镇化战略的提出带来的新机遇	55
(三) 城市群逐渐成为我国区域竞争的主角	56
二、建设关中城市群的战略意义	58
(一) 关中城市群是共建丝绸之路经济带的战略支撑点	58
(二) 关中城市群是全国区域协调发展的重要增长极	59
(三) 关中城市群建设是陕西省推进城镇化的引擎	60
(四) 关中城市群建设是加快陕甘宁革命老区发展的迫切需求	61

三、关中城市群建设发展优势与存在问题	61
(一) 关中城市群发展现状	61
(二) 关中城市群建设发展优势	63
(三) 关中城市群建设存在问题	65
四、关中城市群的规划范围、目标定位与发展策略	74
(一) 原规划范围	74
(二) 拓展规划范围	75
(三) 目标定位	78
(四) 发展策略	79
(五) 发展目标	79
五、推进关中城市群建设发展的实施路径	80
(一) 建设丝绸之路经济带的交通枢纽中心	80
(二) 打造中华文化和华夏文明展示中心	84
(三) 推进新型城镇化发展, 促进区域城乡一体化	87
(四) 加快军民融合型产业发展	88
(五) 加快优势产业升级, 加强产业协作与分工	90
六、关中城市群建设发展的近期行动	92
(一) 近期目标	92
(二) 重点任务	93
(三) 保障措施	101
第三章 推进陕西省城乡一体化发展研究	105
一、城乡一体化理论与实践探索	106
(一) 城乡一体化的内涵认知	106
(二) 外省的探索与实践	107
(三) 陕西的探索与实践	108

二、陕西省城乡一体化现状与问题	110
(一) 发展现状	110
(二) 存在问题	113
三、陕西省推进城乡一体化的总体思路和发展目标	117
(一) 总体思路	117
(二) 发展目标	117
(三) 推进重点	119
四、陕西省城乡一体化发展的实施路径	120
(一) 建立统筹城乡发展的规划体系	120
(二) 突出重点、分类指导, 推进城乡一体化发展	123
(三) 建立城乡一体的居民点体系	129
(四) 突出以农业现代化为主的产业支撑	130
(五) 建立城乡一体的基础设施体系	131
(六) 建立城乡均等的公共服务设施体系	132
(七) 促进城乡生态保护与文化遗产	134
(八) 加强城乡一体化的体制机制创新	136
五、实施保障措施	137
(一) 健全工作机制	137
(二) 加强统筹协调	138
(三) 加强资金保障	138

第四章 陕西省小城镇发展研究

一、陕西省小城镇发展现状	142
(一) 发展回顾	142
(二) 总体特征	151
(三) 存在问题	156

二、陕西省小城镇发展趋势研判	157
(一) 国家层面	157
(二) 省域层面	159
(三) 发展启示	160
三、陕西省小城镇发展战略	161
(一) 发展思路	161
(二) 发展原则	161
(三) 发展目标	162
四、推进陕西省小城镇建设的实施路径	163
(一) 强化推进特色——择优培育、以点带面	163
(二) 打造空间特色——空间集群、全局发展	168
(三) 凸显地域特色——三大区域、分类引导	173
(四) 营造风貌特色——传承文脉、突显个性	176
(五) 夯实产业特色——融合资源、借力发展	179
五、陕西省小城镇建设的近期行动	186
(一) 近期重点任务	186
(二) 实施保障措施	190

第五章 陕西省城镇化综合评价指标体系

一、国内相关实践分析	194
(一) 北京市	194
(二) 河北省	194
(三) 江西省	194
(四) 湖南省	195
(五) 安徽省	195
(六) 成都市	195

二、陕西省城镇化综合评价指标体系构成及构建原则	196
(一) 代表性原则	196
(二) 针对性原则	196
(三) 独立性原则	197
(四) 可比性原则	197
(五) 易获取性原则	197
三、做美城市综合评价指标体系	197
(一) 做美城市内涵	197
(二) 做美城市标准	198
(三) 量化指标体系	198
四、做强县城综合评价指标体系	201
(一) 做强县城内涵	201
(二) 做强县城标准	202
(三) 量化指标体系	202
五、做大集镇综合评价指标体系	205
(一) 做大集镇内涵	205
(二) 做大集镇标准	206
(三) 量化指标体系	206
六、做好社区综合评价指标体系	209
(一) 做好社区内涵	209
(二) 做好社区标准	209
(三) 量化指标体系	210
七、考评办法	212
(一) 分类考核	212
(二) 组织实施	212

参考文献	213
------------	-----

第一章

陕西省新型城镇化内涵与 实施路径

城镇化是现代化的必由之路，是解决三农问题的重要途径，是扩大内需、促进区域协调发展的重要抓手。按照党的十八大和十八届三中全会精神，依据中央城镇化工作会议要求，正确理解新型城镇化的内涵和本质，针对陕西实际提出行之有效的实施路径，对推动全省新型城镇化健康发展、建设“三个陕西”^①、实现全面小康、打造西部强省具有重要意义。

^① “三个陕西”即“富裕陕西、和谐陕西、美丽陕西”。“富裕陕西”就是提高经济增长的质量和效益，实现“三强一富一美”目标，全面建成小康社会。“和谐陕西”就是不断地改善民生，调节好社会各个阶层、各个群体的利益关系，做到公平正义和效率兼顾，让人民顺心满意地工作生活。“美丽陕西”就是要保护好赖以生存的生态环境，做到人与自然和谐相处，实现绿色、循环、低碳可持续发展，基本建成资源节约型和环境友好型社会。“三个陕西”是“中国梦”在陕西的具体实践，是陕西人实现“中国梦”的“陕西梦”。