

云浮实验

THE YUNFU EXPERIMENT

王蒙徽 李 郇 潘 安◎编著



中国建筑工业出版社

云 浮 实 验

王蒙徽 李 郇 潘 安 编著

中国建筑工程工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

云浮实验 / 王蒙徽, 李郇, 潘安编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-112-14445-7

I. ①云… II. ①王… ②李… ③潘… III. ①居住环境—建设—经验—云浮市 IV. ①X21

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第139493号

责任编辑: 唐 旭 陈 皓

责任设计: 陈 旭

责任校对: 肖 剑 王雪竹

云浮实验

王蒙徽 李 郇 潘 安 编著

*

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

北京京点设计公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 10½ 字数: 366 千字

2012 年 9 月第一版 2012 年 9 月第一次印刷

定价: 59.00 元

ISBN 978-7-112-14445-7

(22510)

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)

目 录

绪论：建设人居环境，实践科学发展.....	1
1. 背景	1
2. 云浮科学发展的思考	3
3. 云浮人居环境科学实验框架	4
4. 云浮建设人居环境的实验	5
5. 云浮人居环境实验的成效	6
6. 结论	7

第 ① 篇 云浮实践

第 1 章 城乡发展愿景	10
1.1 发展定位	10
1.2 云浮城乡理想空间结构	12
1.3 云浮城乡空间发展布局	14
第 2 章 市域城乡统筹发展策略	17
2.1 区域一体化战略：统筹区域城乡发展	17
2.2 轴向拓展战略：塑造城镇发展廊道	29
2.3 美好环境战略：保护和合理利用自然资源	33
2.4 空间优化战略：营造优质生活空间	37
第 3 章 县域主体功能扩展的实践	41
3.1 县域主体功能扩展	41
3.2 县域主体功能扩展规划	43
3.3 县域主体功能扩展配套政策	49
3.4 分县配套政策	50
附录 A 县域立体功能扩展配套政策文件	52
第 4 章 城乡完整社区建设指引	59
4.1 建设完整社区的意义	59

4.2 城乡完整社区建设指引.....	61
第5章 美好环境与和谐社会共同缔造行动纲要.....	72
5.1 工作目标.....	72
5.2 工作原则.....	72
5.3 工作措施.....	73
5.4 保障政策.....	73
附录B 美好环境与和谐社会共同缔造行动纲要配套政策文件.....	75

第②篇 云浮共识

第6章 “转变发展方式，建设人居环境”研讨会综述.....	86
6.1 研讨会介绍.....	86
6.2 专家在研讨会上的发言.....	87
附录C 《云浮共识》.....	105
第7章 “统筹城乡发展，建设人居环境”研讨会综述.....	106
7.1 研讨会介绍.....	106
7.2 专家在研讨会上的发言.....	107

第③篇 云浮调研

第8章 云浮统筹发展现状分析报告.....	122
8.1 历史与文化分析.....	122
8.2 资源状况分析.....	125
8.3 社会发展现状.....	128
8.4 经济发展现状与前景.....	133
8.5 城镇化与空间发展现状.....	140
8.6 问题总结.....	143
第9章 云浮新型城市化调研报告.....	145
9.1 调研背景与目的.....	145
9.2 云浮市调研整体分析.....	146
9.3 结论与建议.....	155
9.4 云浮各地区调研分析.....	156

绪论：建设人居环境，实践科学发展

1. 背景

人居环境科学作为围绕地区开发、城乡发展诸多问题进行研究的学科群（吴良镛，2001），是人居环境建设的理论基础，其发展有赖于我国人居环境建设的地方实践和经验积累，不断丰富人居环境科学，以更好地指导我国快速城市化过程中的人居环境建设。云浮市作为广东省山区农业生态市，近几年以人居环境科学理论为指导展开了一系列的规划和建设活动，总结形成了以美好环境与和谐社会共同缔造为核心的“云浮共识”（吴良镛，2010）。

2010年6月5日，云浮市与中国城市规划协会、住房和城乡建设部城乡规划司、清华大学人居环境研究中心、广东省住房和城乡建设厅联合在云浮举办了“转变发展方式，建设人居环境”研讨会。会议认为，“美好环境与和谐社会共同缔造”发展理念的正确性在云浮实践中已得到充分印证，实现了人居环境科学理论与实践的结合，会议最终形成并通过了《美好环境与和谐社会共同缔造：云浮共识》（简称《云浮共识》）。

《云浮共识》形成之后，云浮在落实科学发展观，

统筹城乡发展，建设人居环境等多方面进行积极的探索实践，取得了一些成效，吸引了各方面的关注。2011年8月25日，由中国城市规划协会、清华大学人居环境研究中心和云浮市人民政府主办的“人居环境科学理论与实践——统筹城乡发展，建设人居环境暨《云浮市统筹发展规划》”研讨会在北京举行，会议总结了云浮市的发展经验，并希望在全国各地“开花结果”。

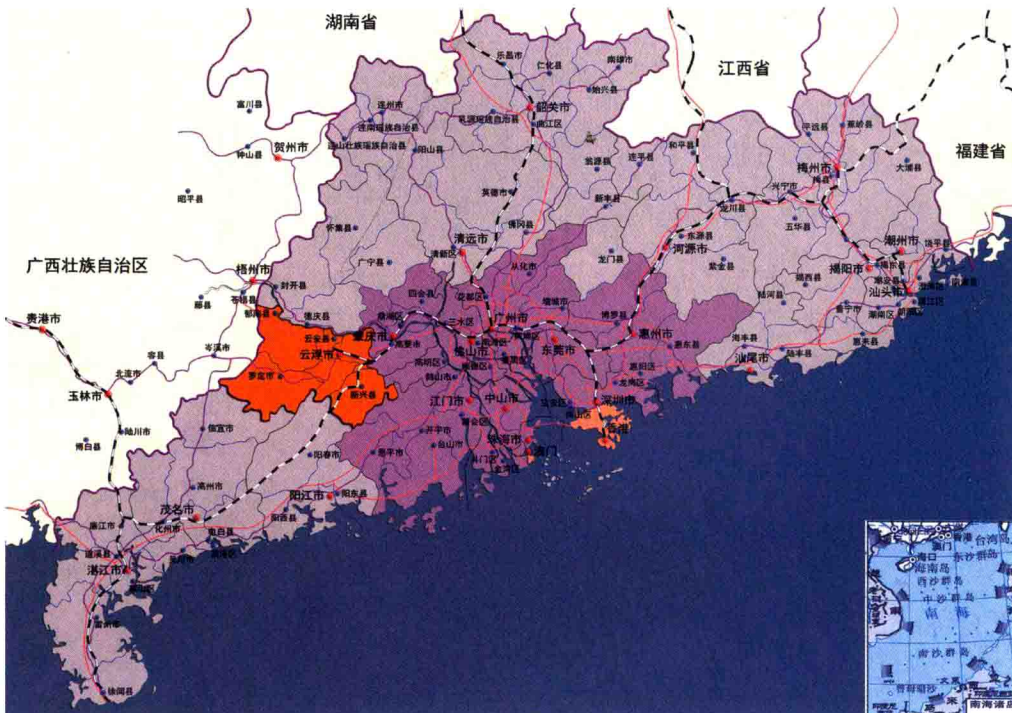
1) 云浮概况

(1) 云浮市基本情况

云浮市位于广东省中西部，是珠三角联系西南地区的主要通道，东与肇庆市、佛山市、江门市交界，南与阳江市、茂名市相邻，西与广西梧州市接壤，北临西江。

云浮周代为百越（粤）地，唐天宝元年（742年）勤州改称云浮郡，明万历五年（1577年）建制东安县，民国三年（1914年）改称云浮县。1992年9月撤销云浮县建制，设立县级云浮市。云浮市新兴县（唐朝时称新州）是禅宗六祖惠能出生地。位于新兴县龙山的国恩寺是惠能开山创建和圆寂之所。

云浮是广东最年轻的地级市。1994年设立地级云



云浮区位图

浮市，现辖云城区、新兴县、郁南县、云安县，代管罗定市。全市总面积 7779.1 平方公里，2009 年末户籍人口 275.80 万。

云浮“八山一水一分田”，是典型山区市。山区面积占 60.5%，丘陵面积占 30.7%。地处亚热带，属亚热带季风气候，雨量充沛，气候温和，光照充足。

(2) 云浮市的主要特点

①有较好的山区综合开发基础，但经济发展的总体水平较为落后。

一是农业产业化比较发达。目前全市已建成无公害农产品、绿色食品和有机食品“三品”生产基地 35 个，面积达 31.3 万亩。2009 年全市共有农业产业化组织 240 个，销售收入 207 亿元，带动农户 26 万户，户均增收 7023 元。现有国家级农业龙头企业 1 家，省级以上 14 家，市级以上 46 家，县级以上 110 家，其中国家农业产业化重点龙头企业广东温氏集团养鸡业规模在亚洲排名首位，全球排名第 10 位。

二是特色工业产业集群初步形成。云浮已初步形成有一定优势的石材、硫化工、不锈钢制品、水泥等产业集群。云浮是“中国石材流通示范基地”、“中国石材基地中心”、“中国人造石之都”，2009 年全市共有石材企业 3225 家，完成工业总产值 60.2 亿元。云浮拥有储量和品位居世界首位的硫铁矿资源，目前年产优质硫铁矿 300 万吨，硫酸 112 万吨，钛白粉近 7 万吨，是我国最大的硫铁矿生产基地和唯一的出口基地，我国最大的硫铁矿制酸基地。云浮新兴县是“中国不锈钢厨具制品之乡”，不锈钢制品出口占广东省同类产品 45% 以上，2009 年完成工业总产值 48.2 亿元。云浮是西江流域最大水泥生产基地，规划产能 3000 万吨，现有在产水泥企业 17 家，生产能力约 1400 万吨，工业产值 30.16 亿元。云浮是广东重要电力产业基地，现有装机容量为 157.03 万千瓦，水力资源丰富，理论蕴藏量为 37.05 万千瓦，具有发展核电、风电的良好条件。

三是民营经济占主体地位。2009 年全市民营企业共 50303 户，占全市总企业户数的 94.8%，完成工业产值 205.24 亿元。有一大批有创业精神，懂市场运作的企业家队伍。

但云浮市经济发展总体水平较低，2009 年人均 GDP14397 元，居全省第 17 位；人均地方财政一般预算收入 778 元，居全省第 14 位。三次产业的比重为 25.8 : 41.3 : 32.9。

②有较具潜力的区位优势，但交通基础等配套设施建设相对滞后。

云浮位于两广结合部，是珠三角联系西南地区的主要通道。市区陆路距广州 140 公里，距广西梧州 153 公里，

水路距香港 177 海里，上溯梧州 60 海里。西江“黄金水道”（货运量在全国内河排第二位）贯穿全境，岸线长 109 公里（可利用港口岸线 21.5 公里），货运上航可直达广西贵港，下航可直达深港澳及世界各地。

但这一潜在的区位优势未能得到很好发挥，主要是对外交通基础设施建设相对滞后，高速铁路、高速公路、一级公路等高等级公路数量少，其中高速公路通车里程仅为 18.5 公里，5 个县（市、区）有 4 个还未通高速公路，也未与广西高速公路接通，高速铁路尚在建设中；海关、检验检疫等口岸查验部门尚不健全等。

③有较为协调的城乡发展态势，但城市化程度不高。

一是人民生活富足。2009 年城镇居民人均可支配收入 12399 元，农村居民人均纯收入 6128 元，排粤东西北地区的第一位。二是城乡收入差距较小。2009 年云浮城乡收入差距比为 2.16 : 1，远低于全省全国（全省是 3.12 : 1，全国是 3.33 : 1）。但城镇化程度还不高，中心城区承载力和辐射力弱。2008 年全市城镇人口占 50.2%，远低于全省 63.4% 的平均水平。中心城区规模小，市区建成区面积只有 18.6 平方公里，城区人口仅有 19.5 万人，不到全市总人口的 10%。城市的服务功能不足，中心城区还没有三甲医院、高等院校和五星级酒店。

④有较为丰富的可开发资源，但较少转化为经济发展优势。

一是矿产资源丰富。硫铁矿储量、品位居世界首位，硅线石储量列全国第二，钛铁矿储量为广东省之冠。二是生态环境优良。全市森林覆盖率高达 66.1%，5 个县（市、区）均为广东省林业生态县，郁南、罗定和云城是全国绿化模范县。西江云浮段水质常年保持在 II 类，是省内水质最好的江段，2009 年全市空气质量保持国家二级标准以上，市区空气质量优良天数为 357 天，市区降尘量均值为每月每平方公里 4.26 吨（省规定参考标准为 8 吨），没有酸雨现象。三是文化底蕴深厚。禅宗六祖惠能把印度佛教中国化、平民化、世俗化，他的思想对家乡的文化影响深远；云浮还是岭南百越文化的代表——南江文化的发源地；以云石起源的云浮石艺文化，改革开放以来获得了巨大的发展。

从目前资源开发利用情况看，资源优势尚未能转化为经济发展优势，资源深加工能力不强，全市 85 家矿产企业以粗加工为主，普遍存在规模小、开发水平低、利用率不高的问题。2009 年云浮硫铁矿产量 170 万吨，以原矿外销为主，用于当地企业加工生产的不到 10%，硫化工产业产值只有 6.95 亿元。

2) 面临发展的要求

云浮既有良好的生态环境及淳朴的民风文化优势，

又存在着经济相对落后的劣势，面对相对落后的经济发展水平、落后的交通基础设施以及滞后的城市建设，发展仍然是云浮当前的主要问题。目前云浮仍存在“两个没有根本改变”：一是广东省的欠发达城市的状况没有根本改变；二是“吃饭”财政的状况没有根本改变。对于云浮来说，只有发展才能解决面临的各种问题和困难。

广东省加快产业转移、区域高速公路与高铁的建设为云浮经济发展带来新的机遇。在产业转移趋势下，广东省批准云浮设立了4个产业转移园区；南广高速铁路、广梧高速公路、深罗高速公路等交通设施的建设将强化云浮与区域，特别是珠三角地区的联系。对于云浮来说保持良好的生态环境，把握机遇谋发展是当务之急。只有加快发展，实现跨越发展，才能解决当前面临的各种问题。面对新形势，探索科学发展路子，实现跨越发展显得尤为迫切和重要。

中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志视察云浮时明确指出：对云浮这样相对落后的市来说，实现又好又快的发展更是十分必要。又好又快的发展是解决云浮目前面临各种问题的关键，也是云浮干部群众的一种期盼。现在云浮的后发优势，就是要坚持走科学发展的路子，不要重复其他地区走过的老路，不再走别人走过的弯路，交别人交过的学费，这样可能会比原来传统发展模式的速度要慢一些，但是可持续发展能力强，发展成本总体会降低，竞争力反而会增强。对一个后进地区来说，发展的机会是永远存在的，关键是找准发展的思路和模式。因此，云浮在发展的指导思想上要更加明确，就是要在保证“好”的前提下追求“快”，在坚持“好”的前提下能搞多快就多快。

2. 云浮科学发展的思考

当前中国面临转型，世界也面临转型，国内外都在反思：目前世界经济增长是不是以损害未来增长为代价实现的，经济增长破坏的东西是不是超过了它创造的东西。有学者指出：“如果我们不希望我们、我们的孩子和我们孩子的未来充满金融、经济、社会和环境灾难——它们最终将是人类的灾难，那么我们就必须改变我们的生活、消费和生产方式。我们必须决定改变我们的社会组织和我们的公共政策的准则。”（斯蒂格利茨，2011）

科学发展是云浮探索跨越发展、实现发展方式转变的必然选择。党的十七大对科学发展观进行了系统的总结，是国家在探索新型发展模式道路上的里程碑。“科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾”。

1) 云浮发展的模式

云浮的发展必须兼顾产业升级、生态环境的改善和人居环境的建设。以珠三角为代表的传统发展模式不适合云浮。云浮不能通过“高投入、高消耗、高污染”来实现发展。相对落后的经济发展和较低的财政收入，决定了城市政府不可能通过“大拆大建”的方式提升城市综合“竞争力”。云浮的产业发展应该向集约化和集群化方向靠拢，产业发展必须与环境建设并重，通过产业发展带动环境建设，通过环境建设反哺产业发展。云浮式的跨越发展应是循序渐进的，是产业升级和环境升级并重的发展模式。

随着改革开放三十多年的快速发展，我国正由生存型社会转变为发展型社会，进入新的发展阶段。国家价值取向、区域一体化进程、国民生活方式均发生了巨大变化：第一，科学发展观的提出，标志着发展目标和要求的变化，使我国发展从过去追求量的增加变为现在强调质的提升；从过去强调让一部分地区和人先富起来到现在强调共同富裕；从过去强调经济建设到现在强调经济、政治、文化、社会、生态等建设全面推进；从过去单纯追求物的发展到现在追求以人为本。第二，整体环境的改善、区域一体化的推进则增强了云浮与珠三角地区、我国大西南地区的交通联系，推动着区域市场一体化的进程；促进了经济要素的配置逐步扁平化，使云浮拥有了整合区域、在区域范围之内形成自身发展定位的重要基础。第三，国民收入水平的提高催生了居民对于生活质量、生态环境品质、食品安全的追求，云浮凭借良好的生态环境资源比较优势，可以提供珠三角不能做的同时又是十分需要的要素，如健康、生态环境等。

2) 统筹发展与人居环境建设

坚持科学发展，就要坚持统筹兼顾的方法，实现统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放“五个统筹”，推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”协调发展。统筹的核心是在空间上实现“该干什么的地方干什么”，在实施的主体上“让能干什么的人干什么”。城市发展的资源、发展项目、开发活动都需要落在空间。人居环境建设也需要落实到空间上。因此，空间是实现统筹发展、科学发展的有效载体。

人居环境科学是一门致用之学（吴唯佳，武廷海，2010）。从其建构开始，人居环境科学就是随时代需要，以解决问题为出发点的学科群（吴良镛，2010），在解决问题的过程中不断进展。当前，我国面临国际金融危机、全球气候变化、经济发展方式转变等一系列新的形势与挑战，城乡规划建设实践面对新的情况，积极运用人居环

境科学理论，有利于我国城乡规划建设顺利推进，规划建设实践的推进，则将不断丰富人居环境科学的发展。

近年来，云浮结合自身资源条件及区域发展机遇，以科学发展观为指导思想，以统筹发展为理论基础，进行了人居环境建设的云浮实验，探索符合后发地区科学发展的道路。

3. 云浮人居环境科学实验框架

1) 认识论与方法论

美好环境与和谐社会共同缔造是人居环境科学实验的认识论和方法论，美好环境与和谐社会共同缔造是对城市作为复杂系统（吴良镛，2001）进行建设的整体论的认识，是把以物质为主的环境建设和以组织为主的社会建设紧密联系起来的方法，人是美好环境与和谐社会建设的核心。

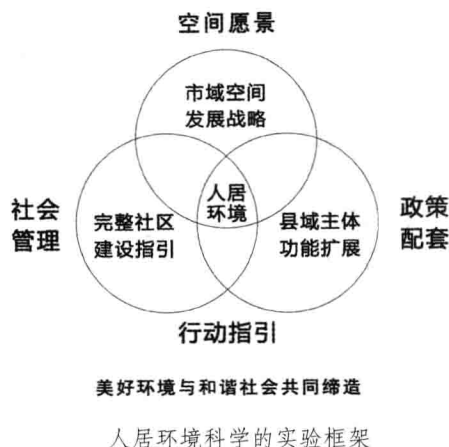
在认识论上，人居环境建设不仅是建立人与自然和谐关系的过程，也是建立人与人之间和谐关系的过程，人创造人居环境，人居环境又对人的行为产生影响（吴良镛，2001）。因此，美好环境与和谐社会两者的互动需要通过人的行动实现共同缔造。

在方法论上，人居环境建设已经不是一个单纯的投资与建设的问题，而是一个面对社会、环境变化的政治、经济、文化的管理过程。美好环境与和谐社会共同缔造正是这样的一个过程：在工作方法上，通过“共谋、共建、共管、共享”，建立市筹划、县统筹、镇组织、村主体的组织体系和相应的激励政策，通过政府发动，市民参与，把城市规划建设工作由“要群众做”变成了“群众要做”；在工作内容上，实现了从急于求成的政绩工程到实事求是的民心工程的转变，从主观的、命令式的方法回归到细致的群众工作方法的转变，从盲目追求所谓“现代化”到充分发扬优秀传统文化优势的转变，以达到公共利益和个人利益的平衡，解决社会与环境的空间矛盾。

2) 实验框架

云浮人居环境科学实验框架包括人居环境愿景、县域主体功能扩展、完整社区建设指引、美好环境与和谐社会共同缔造行动纲要四个部分，分别从空间愿景、政策配套、社会管理和行动指引四个方面促进人居环境建设，实现科学发展。人居环境科学的实验框架强调空间功能和实施主体相匹配，在战略与行动计划的基础上，通过落实规划实施主体建立规划实施的制度保障机制。

人居环境的愿景体现的是人与自然的和谐关系，统领市域空间发展布局，县域主体功能扩展是落实理想人居环境的行为主体和政策保障，把空间布局和实施主体



结合在一起，完整社区建设是构建了人居环境实验的最基层单位，落实社会管理和环境建设，把人居环境建设落实到以人为核心的社区空间。行动指引则是政府发动，群众参与，政策激励的系列实验安排。

具体而言，人居环境科学实验的框架是：

(1) 探索云浮人居环境理想模式——市域空间发展规划

从某种意义上说，一部人类发展史就是人类不断认识自然规律、探索建设美好人居环境的过程。人居环境是人类和自然之间发生联系和作用的中介（吴良镛，2001）。理想人居环境模式是人类对人与自然和谐关系的愿景，表达人类对人与自然关系的认识，也是对人与自然和谐共生关系的空间描述。没有理想，就不可能统一思想，就不可能有追求。无论是中国古代还是西方现代，人居环境的愿景表达了某一时期人们共同追求的目标。理想空间模式是云浮一直追求的目标，云浮在推进人居环境建设过程中朝着该目标发展，让城市发展从被动接受转向主动创造。理想人居环境模式是云浮落实科学发展观，实现发展方式转变的基础，通过城市与自然的结合，城市与乡村的协调，以及城乡的生产与生活活动的协调，实现人与自然的和谐共生。

在云浮市域层面，采用整体论的理念，将城乡区域资源环境各组成部分有机地结合起来，各得其所，既有良好的组合，又有美好的表现形式，取得环境空间与形式的和谐。这实际上是寻找本地人居环境建设的理想模式，这个模式建立在人与自然长期相互作用的基础上，是历史人居环境与现代人居环境的综合，体现了人们对本地美好人居环境的愿景。

(2) 构建政策机制——县域主体功能扩展

县是人居环境科学实验的基本单位。首先，县是中国社会最基层的行政单位，长期保持相对稳定的建制和经济发展。县既是一个经济系统也是一个社会系统、文化系统，是可以对国土、区域和城乡建设进行综合协调

的基本单元（吴良镛，2009）。其次，我国不仅存在地方和地方的横向竞争，而且存在部门和部门之间的纵向竞争，国家各个部门的各项政策、国家建设的各项资金和补贴大多是从县开始落实到各个镇，县是统筹国家政策与资金的基本单位，而镇则是具体的实施单位，县是统筹的主体，镇是实施的主体。

县域主体功能扩展是实现市域空间发展规划，探索理想城市模式的政策机制，其实质是把规划的主体引入规划，通过对镇一级发展主体功能的确定，从政府的考核机制、财政机制等方面制定保障，将空间的主体功能和实施主体匹配起来，在空间发展战略和行动计划之间建立起政策保障机制。

（3）建设基本单元——完整社区建设指引

人是城市的核心，社区是人最基本的生活场所，社区规划与建设的出发点是基层居民的切身利益。社区建设包括住房，还包括服务、治安、卫生、教育、对内对外交通、娱乐、文化公园等多方面因素，内涵丰富，是一个完整社区的概念（integrated community）。当前我国已经进入“后单位时代”，原来由各单位“大院”分头负责的居民公共服务转由社会负责，完整社区的建设更具有紧迫性和必要性。建设完整社区就是要从微观角度出发，进行社会重组，通过对人的基本关怀，维护社会公平与团结，最终实现和谐社会的理想（吴良镛，2011）。

（4）行动指引——美好环境与和谐社会共同缔造行动纲要

人居环境建设的核心是以人为本，没有人与人之间的和谐共处，就谈不上人居环境的美好。美好人居环境与和谐社会的建设是相互促进、相辅相成的关系，人们在生产和劳动的过程中形成相互联系和社会关系，只有通过共同建设美好家园，才能构建和谐社会。因此，美好环境建设与和谐社会构建是一个共同缔造的过程，通过推进美好环境与和谐社会共同缔造行动，把环境建设上升为社会建设，把物质文明建设上升为精神文明建设。

美好环境与和谐社会共同缔造行动纲要就是把人居环境科学实验政策化、常规化，并指导和激励各级政府和群众参与到人居环境的实践中，并以美好环境的各项项目建设为抓手，重构基层组织，完善社会管理，改善人们的社会关系。

4. 云浮建设人居环境的实验

1) 积极探索理想的人居环境模式，实现人与自然和谐共生

云浮理想人居环境模式的探索包括城乡发展愿景和

市域空间发展战略两个部分。

城乡发展愿景根据云浮资源环境特点，提出未来云浮城乡空间发展的理想状态。在发展定位上，未来云浮应该发展为“特色云浮、创业之城；魅力云浮、精品之城；生态云浮、宜居之城；祥和云浮、幸福之城”。在空间形态上，云浮的城乡空间形态由自然山水、人工构筑物两大部分相互嵌套而成，未来结合地区自然生态环境系统、历史城镇发展廊道和现代城镇发展廊道，构建“井”字形的城乡空间结构，其中西江南岸城镇发展走廊、深罗沿线城镇发展走廊是未来重点发展的城镇带。

市域空间发展战略是云浮城乡发展愿景的支撑。（1）云浮通过区域一体化战略，推动基础设施、产业融入珠三角一体化发展；（2）通过轴向拓展战略塑造城镇发展走廊，将来重点发展西江南岸城镇发展走廊、深罗沿线城镇发展走廊；（3）通过美好环境战略，保护和合理利用自然资源，按照开发保护的适宜性，对重点建设区、一般建设区、限制建设区和禁止建设区四类政策分区进行合理利用，并根据发展与保护相结合的原则，构建“基质、斑块、廊道”的生态要素系统，形成最优的景观生态格局；（4）通过空间优化战略，营造优质生活空间，根据公共服务设施的历史分布脉络与现状，建立完善的县—镇公共服务设施体系。

2) 县域主体功能扩展规划，实现城乡协调发展

以县域经济为发展主体，强调不同主体功能区在县域社会经济整体发展中的协同作用，并从政府的财政机制、组织保障机制、考核机制等方面进行保障，把空间主体功能和实施主体有机地匹配起来。

（1）明确功能定位。把县域划分为重点城市化地区、工业化促进区、特色农业地区、生态与林业协调发展区4类主体功能区，明确县的职能以经济发展为主体；镇的职能以社会管理为主体，具体功能职责是“5+X”（“5”是社会维稳、农民增收、公共服务、政策宣传、基层建设，“X”是各地不同的功能定位）；村的职能以社区建设为主体，具体功能职责是“5+1”（“5”是农民增收、社会稳定、公共服务、生态保护、组织建设，“1”是年度中心工作）。

（2）建立保障机制。在经济上，建立税收共享和财政保障机制，先后出台“招商项目税收分成”、“园区税收增量共享”、“乡镇运作全额保障”等政策，激励乡镇履行功能职责的积极性。在机构上，建立“向下相适应”的服务型政府，以“不减人员，减少成本，提高效率”为原则，整合现有资源组建党政办、农经办、宜居办、综治信访维稳中心、社会事务服务中心等“三办两中心”，搭建政府“三农”服务平台。另一方面，以推行乡镇职权改革扩大乡镇应有事权、财权和人事权，把14个县直

部门的 72 项职权下放给乡镇，增强乡镇的社会管理和公共服务能力。在绩效考核上，根据不同镇街的主体功能定位，对各镇街进行各有侧重的绩效考评，以相同的指标内容、不同的指标权重实行分类考核，将考评重点放在乡镇主体功能应承担的职责范围内。

3) 推进完整社区建设，建设美好家园

云浮完整社区规划建设主要从以下几个方面着手：

(1) 以慢行绿道建设为载体，创造宜人公共空间。慢行绿道跟人的生活密切联系，是集各种功能为一体的公共空间。通过规划建设总长 500 多公里、以市城区为中心延伸五个县（市、区）、对接珠三角绿道网的生态慢行绿道，将沿线村庄、广场、公园等空间联成整体，为居民提供健康、安全、舒适的公共空间。

(2) 以推进公共服务均等化为途径，建立完善的社区服务体系。云浮通过构建“三网融合”平台，把远程医疗、远程教育等服务连接到镇，提升基层公共服务水平；在村层面，通过组建“一站三社”，将原来县、镇部分公共服务职能下派到村，为村民提供良好的公共服务；云浮还在村庄开展“户分类、村收集、镇运输、县处理”的垃圾处理模式，开展改水、改路、改厕、改灶、改圈等“五改”工作，改善村庄面貌，营造良好人居环境。

(3) 以三级理事会为平台，形成社会管理群众自治的基本单元。以“民事民办、民事民治”为原则，在组、村、镇三级分别组建村民理事会、社区理事会和乡民理事会，探索群众为主体的“组为基础、三级联动”的社会管理方式，构建“政府以自上而下的服务形式强化社会管理，群众以自下而上的理事形式参与社会管理”的互动式社会管理网络，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接与良性互动。

(4) 营造具有地方感的社区文化。以建设城市绿道、和谐宜居村、名村、“以奖代补”项目为载体，结合各社区自身实际，组织开展形式多样的群众性体验和参与活动，举办各类特色文化活动，引导和激发群众参与建设和管理，增强人们对地方的认同感，真正融入社区。

4) 实施美好环境与和谐社会共同缔造行动，实现人与社会的和谐发展

云浮坚持“共谋、共建、共管、共享”的理念，以群众参与为核心、以培育精神为根本、以项目带动为载体、以奖励优秀为动力、以统筹推进为方法，推进美好环境与和谐社会共同缔造行动。具体行动如下：

(1) 发动群众参与，达成共同缔造共识。主要是通过传达共同缔造相关配套文件，统一思想认识，总结推广群众参与南山公园、人民广场、绿道、名村等改造建

设的经验，引导群众参与人居环境建设。

(2) 整合各种资源，形成共同缔造合力。通过成立“以奖代补”项目资金协调委员会，在市、县、镇（街）以及村（居）设立专门工作机构，统筹相关部门“以奖代补”项目资金和项目建设工作，提高资源的整体效益。

(3) 开展集中培训，提高共同缔造能力。通过对干部和群众的培训、创新教育培训方式、开展专题培训等过程，提高全市共同缔造的能力。

(4) 开展分类评级，增强共同缔造动力。组织全市自然村（社区居民小组）基础分类评定工作，激发群众参与共同缔造的热情。

(5) 实施项目带动，激发共同努力热情。通过对“以奖代补”项目的管理，推动共同缔造行动的开展，同时也保证了群众参与共同缔造行动的热情。

(6) 着力培育精神，提升共同缔造。把宣传培育“自律自强、互信互助、共建共享”为基本内涵的社会价值观贯穿于共同缔造行动的全过程，并通过组织开展形式多样的体验和参与活动，提升群众综合素质和社会文明程度，在全社会养成“决策共谋、发展共建、建设共管、成果共享”的自觉行为。

5. 云浮人居环境实验的成效

云浮以科学发展观为指导思想、以人居环境科学为理论基础进行的人居环境建设，符合云浮发展的实际情况，取得了显著成效：

1) 人居环境改善

通过推进城乡人居环境建设，提升人们的生活品质。在市区，建成慢行绿道、南山森林公园、市人民广场等周边一批公共休闲环境改善项目，为市民营造健康、舒适、安全的公共活动空间，公众对这些工程的满意率达 96%。在乡村，通过加快推进绿道、和谐宜居村（社区）、名村等建设，实施“三分两无”（雨污分流、人畜分离、垃圾分类，路无浮土、墙无残壁），改善农村居民生活居住环境，培养健康文明的生活方式。城乡人居环境的改善吸引外出人员返乡，2010 年外出人员回乡购房人数增加，购买的户数占当地销售商品房户数的比重由 5% 上升到 15%，外地来云浮的游客明显增多。

2) 经济发展加速

近年来，云浮市经济呈现加速发展的良好态势。2011 年 1～3 季度，实现生产总值 333.56 亿元，同比增长 15.2%，增速排全省第 2 位；规模以上工业增加值

129.03 亿元，同比增长 36.8%，增速排全省第 1 位；地方财政一般预算收入 20.75 亿元，同比增长 40.8%，增速排全省第 3 位；金融机构本外币存款余额增长 14.8%，增速排全省第 1 位；贷款余额增长 16.4%，增速排全省第 4 位。一批大集团、大企业纷纷到云浮投资发展。

3) 社会和谐稳定

通过推动管理重心下移，解决基层“有权办事、有人办事、有钱办事、有劲办事”问题，有效化解各种矛盾纠纷，促进社会和谐稳定。2010 年，群众越级到省集体上访的批数和人次同比分别下降 87.5 % 和 40.5 %。

4) 党群干群关系融洽

通过人居环境建设、共同缔造行动，云浮各级干部深入群众，工作理念、工作作风和工作方法出现了明显转变，从主观的、命令式的方法回归到细致的群众工作方法（唐凯，吴建平，2010）。群众参与人居环境建设的热情高涨，在城乡人居环境建设过程中，群众出钱、出物、出力、出主意，外出乡贤也纷纷回来慷慨解囊支持家乡建设。据统计，群众自愿筹资 2.48 亿元，拆除旧房 12 万平方米，让出土地 48 万平方米，义务投工 12.22 万工日，群众对党委政府和干部队伍的信心和发展的信心

不断增强。

6. 结论

2000 年以来，面对我国城乡发展中出现的一系列问题，科学发展、发展方式转型逐渐成为城乡发展的主题。云浮作为广东省西部山区农业大市，基于自身发展问题、发展条件以及外部发展环境的思考，选择了一条符合自身发展实际、以科学发展观为指导思想、以人居环境科学为理论基础的发展道路，进行了人居环境科学实验。

云浮实验建立了以人居环境愿景、县域主体功能扩展、完整社区建设指引、美好环境与和谐社会共同缔造行动纲要为主的行动框架，并通过“美好环境与和谐社会共同缔造”的行动实践，取得了一定的成效，这说明人居环境科学对于践行科学发展观、促进发展方式转型是具有重要意义的。

当前人居环境研究已进入理论与实践相结合的阶段（吴良镛，2010），希望人居环境的云浮实验能够对人居环境科学理论的发展提供可检验的样本，其经验能对人居环境科学理论发展有所贡献，并对我国其他地区建设人居环境、实现科学发展提供有益经验。

第 1 篇

云 浮 实 践

云 浮 实 践

第1章 城乡发展愿景

1.1 发展定位

2008年10月,中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志视察云浮,要求云浮要“建设广东富庶文明大西关,争当全省农村改革发展试验区”。为落实省委省政府对云浮发展的指示,2009年1月云浮编制《云浮市资源环境城乡区域统筹发展规划》,提出“全国农村改革发展试验区、广东大西关、绿色云浮、宜居城乡”的城市定位,并从资源、环境、城乡、区域统筹的角度制定了发展战略,三年来,云浮在统筹发展的指引下取得了人居环境建设的可喜成绩。未来云浮面临国家发展方式转变的挑战,也担负着美好环境与和谐社会共同缔造的使命,必须致力于满足这一代和后代的社会、经济和环境的需求与期望,塑造更好的人居环境。

未来云浮会是超过300万人口的家园,为促进云浮统筹发展,破解发展难题、探索发展新路、凝聚发展力量、明确发展方向,促进资源与环境、城乡与区域、经济与社会、人与自然协调发展,云浮于2010年4月制定《云浮市改革发展规划纲要(2009—2020年)》,将云浮定位进一步深化,未来将云浮打造成为“特色云浮,创业之城;魅力云浮,精品之城;生态云浮,宜居之城;祥和云浮,幸福之城”。



图1-1 云浮农民企业家赠送广东省委书记汪洋两个南瓜

1.1.1 特色云浮, 创业之城

建设繁荣、和谐、主业突出的适合创业的城市。将云浮发展成为一个充满活力、开拓进取、适合创业的城市。云浮具有悠久的创业历史,石材行业培育了企业家精神,

积累了丰富的人力资源优势。在云浮人人愿当老板,争当老板,未来继续发挥“两个南瓜”的优秀的创业精神,将推动云浮经济社会的持续发展。

云浮的发展有一条基本理念,那就是所有的经济部门对于城乡发展同等重要,经济发展的核心是找准不同地域适合发展的主要产业,无论是工业、农业还是服务业,政府对每一个领域的经济部门都从整体角度进行统筹和谋划,经济部门的整体发展使得云浮充满活力和吸引力。通过新型工业化、农业现代化和新型城市化的“三化融合”,在“该干什么的地方干什么”、让“能干什么的人干什么”,根据各地区的资源条件形成的比较优势确定需要发展的主要产业类型。重点发展以石材和石灰石等矿产资源为核心的资源循环型工业,发展以亚灿米、凉果、无核黄皮等优质农业资源为特色的现代农业,发展以六祖禅宗文化、南江文化、石艺文化、温泉文化相关的旅游资源和地方商贸为品牌的现代服务业,打造国际石材之都、国家级畜牧业产业化示范中心、华南地区最大的硫化工产业集群、广东绿色农产品生产基地、不锈钢制品生产基地、水泥生产基地、广东循环经济示范区和西江电力基地,为不同的地域空间寻找主导产业。

通过广梧高速、深罗高速等城市对外交通道路畅通区域联系,缩短云浮与珠三角主要城市的交通时距,使云浮融入珠三角一小时经济圈,承接产业转移,发挥云浮石灰石、硫铁矿等资源优势,有效拓展石材、水泥、亚灿米等特色产品的市场范围,形成云浮资源——珠三角市场的产业格局,促进城乡经济发展。

1.1.2 魅力云浮, 精品之城

云浮致力于建设城乡和谐的精品城市,建设充分体现云浮特色、山水相映、生态优美、精巧雅致的城市。

引导城乡建设体现地方感。城市建设充分反映云浮的岭南特色,保护大湾古村落为代表的众多岭南传统建筑群,根据云浮“八山一水一分田”的地形地貌特征,发展紧凑城市,限定建设用地增长边界,在城市建设中巧妙地运用石材、石灰石、竹子等本地元素,在城乡建设中体现云浮地方感。

城乡建设顺应自然山水进行布局,精雕细刻,充分反映喀斯特地貌自然优势,将山、水、城、绿天然契合,营造山水城合一的城乡景观,打造盆景城市。云城、六都、

都杨城市中心区,新兴县新城镇、罗定中心区及郁南都城城镇等城市建设地区,与西江、南江、罗定江、南山河、新兴江等水系,云开大山、大笪山、云雾山、天露山等山体相映成趣,塑造丰富、雅致的精品城市。

高标准规划建设城市,提升城市品位和形象。通过城乡统筹发展规划找准未来市域空间形态,通过城市总体规划确定云城中心区“一江连三城”的同城化发展方案。通过基础设施和社会服务设施的优化,提高云城、六都、都城、新城、罗定中心区的人口密度;谨慎地谋划新增建设用地分布,提高佛山(云浮)产业转移工业园、佛山顺德(云浮新兴县新城镇)产业转移工业园、云浮市循环经济工业园、罗定双东一大湾环保工业园的建设强度,尽可能节约土地资源。



图 1-2 山城相映的云浮城区

1.1.3 生态云浮,宜居之城

云浮处于珠三角外围,生态环境保持良好,与珠三角地区相比,有明显的水质、空气、植被等生态环境优势。

保持良好的生态环境是建设宜居云浮的根本条件。经济增长对土地和资源的需求,令本地的生态环境承受的压力日增,需要明确更多的“发展禁止区”,从而保护西江、南江、新兴江以及大笪山等生态敏感区,强化云浮的生态资源优势。保护生物多样性,尽量减少人类活动对自然的影响,降低资源使用量,更合理地安排垃圾处理,建设垃圾循环系统,通过合理的土地利用规划保护生物多样性,保护地面水体资源。

云浮集聚高效的城乡经济,完备的城乡服务设施,优美的生态环境构成云浮高品质的城乡生活环境。市民能方便地参与城市和社区各种社会活动,自由地享用城市服务和设施,市民安居乐业,住房、教育、医疗、娱乐等社会福利设施方面都能满足市民的多样要求。以商贸、生产服务为代表的第三产业有效推动城市经济集聚,以石艺产业、水泥产业、不锈钢等为代表的第二产业生机勃勃,以亚灿米、无核黄皮等优势农业产品为代表的



图 1-3 山城相映的云浮城区



图 1-4 云浮龙山塘示范村

第一产业充分发挥农村经济资源优势。三大产业的齐头并进为居民提供充足的就业岗位,居民安居乐业。

缔造城市与农村完整社区,基础设施和社会服务设施必须实现居民共享。完善保障房建设、建设名村名镇,通过系统的教育、医疗、文化、休闲娱乐、安全、社会福利设施的建设,提升城市和农村的生活环境品质,通过在完整社区层面的建设满足居民生活需求的各种服务设施,根据不同社区的人口特征配置符合地方化特色的福利设施,形成“老有所养、病有所医、住有所居、壮有所用、幼有所长”的城乡高品质生活图景,通过对人的基本关怀,统筹考虑城乡生活环境发展,维护社会公平与团结,最终实现和谐社会的理想。

1.1.4 祥和云浮,幸福之城

美好的岭南山水环境与居住融为一体,文化绚丽多彩开放包容,完整社区提供便捷的公共服务,云浮致力于成为值得作为故乡的幸福城市。群山环抱,山城相拥,青山入城,玉带环绕,山塘相映,通过西江、南江、新兴江和大笪山等自然要素限定城市形态,城市形态与建筑形态具有良好的生态适应性。通过鼓励平南双龙舞、连滩山歌、云浮石艺、泮州歌等地方文化活动,丰富市民日常活动,形成具有地方感的新型社区。

六祖禅宗文化、南江文化、石艺文化等优良文化构

成市民的共同精神记忆。在后工业化时代,很多领域正在发生巨大的变化,云浮地方所具备的六祖禅宗文化、南江文化、石艺文化等优良文化传统却能够年复一年地聚集与强化。云浮依赖自身丰富的自然资源和非凡的文化传统,容纳和经受外部经济、环境、社会的变迁,为市民提供永远的精神家园。

“一方水土养一方人”讲的是人与地方的结合。在

六祖禅宗文化影响下云浮人平等、包容、和谐、吃苦耐劳,培育出全国著名的温氏集团,通过共建共享,带动了一大批本地人口就业。南江文化包容、多样,具有强烈的区域特质,南江通道上的经济及文化联系及交流,区域实现跨境合作,带动历史文化遗产保护和生态文化旅游的发展。石艺文化推崇创新、实干,带动云浮走上国际化的道路。



图 1-5 国恩寺

1.2 云浮城乡理想空间结构

自然生态环境系统、历史城镇发展廊道、现代城镇发展廊道三者相互嵌套,形成云浮“井”字形的城乡空间结构形态。城乡空间结构需要统筹考虑自然生态环境

和人工建设环境对于空间发展的要求,通过对自然生态格局的分析,理清自然生态环境的本地形态,通过对历史人居发展带脉络的整理,延续历史人居环境的空间发展需求,通过判断未来特定时期内可能出现的新兴人居发展带的变化状况,找准未来发展的热点地区。

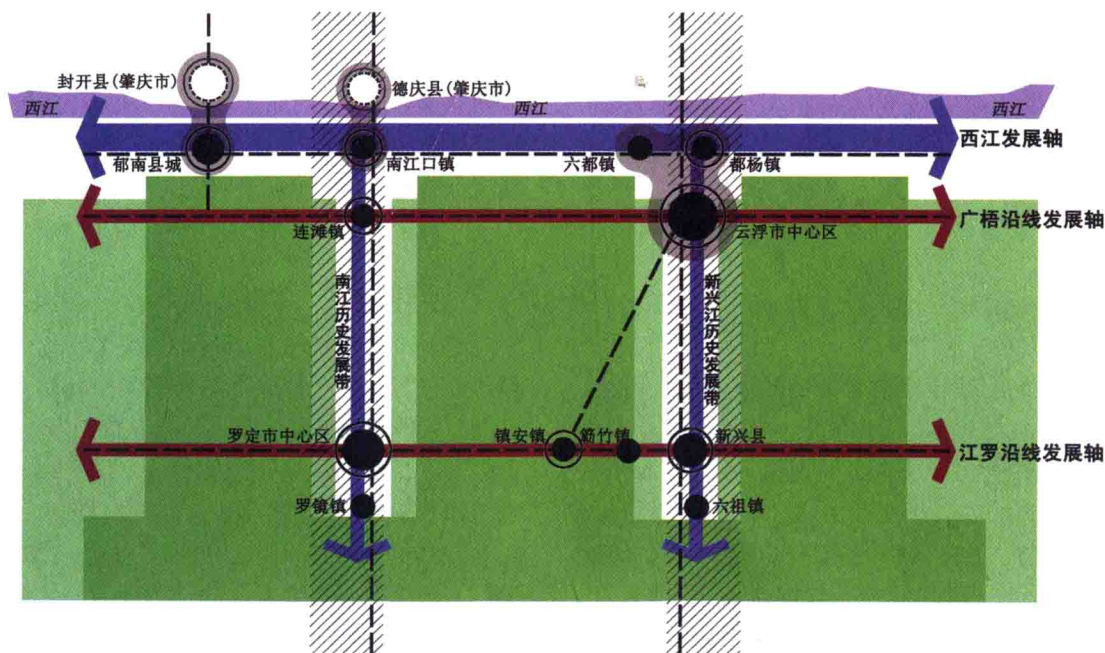


图 1-6 云浮城乡理想空间结构图