

# 基于城乡统筹理念指导下的大都市区周边小城镇发展——以合肥市为例

涂志华, 袁中金\* (苏州科技学院城市与环境学系, 江苏苏州 215011)

**摘要** 按照城乡统筹发展的要求对大都市区周边小城镇发展的特点进行了探讨, 并以合肥为例进行了实证, 提出了“规划范围上的全覆盖”、“规划目标上的城郊城外, 区别对待”、“科学规划, 找准定位”的发展要领, 提出了落实小城镇发展的实施政策和保障机制。

**关键词** 城乡统筹; 大都市周边小城镇发展; 合肥市

中图分类号 F291 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)21-5728-03

## Discussion on the Development of Small Towns around Big City

TU Zhi-hua et al (Dept of Urban and Environment, Suzhou S&T College, Suzhou, Jiangsu 215000)

**Abstract** The unified development between urban and rural is the new development thinking and policy. In this paper the development of small towns around big city was especially concerned. The development background and necessity of unified development of small and new towns around urban were discussed. Hefei being taken as an example, three key models, the full covering when planned, the planning distinction between the suburb and the outside of the city and their different functions and scientific planning and right location, were suggested. At last the execute policy and security system of the development of small towns were propounded.

**Key words** Unified development between urban and rural; Development of small towns around big city; Hefei city

### 1 城乡统筹发展的提出

党的十六大报告指出,“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”。党的十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》和十六届四中全会《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》都提到要按照统筹城乡发展的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障,并列为“五统筹”市场经济体制改革的目标之一。

所谓统筹城乡发展,是指对城乡经济进行统一的社会发展规划,克服城乡分割对立的局面,促进城乡共同发展,它既是一种发展目标,同时也是一种发展过程。从长远目标看,就是通过体制创新,建立与市场经济体制相适应的城乡一体化的经济社会秩序,解决制约农村、农业发展和农民增收的体制性、结构性矛盾,促进城市与农村共同进步、工业与农业协调发展。推动城乡融合、城乡平衡、城乡一体,统筹城乡发展的实质,是解决“三农”问题,促进二元经济结构的转变。

### 2 新时期大都市区小城镇发展的背景

**2.1 自上而下的拉力——来自大都市的力量** 大都市区周围的小城镇发展特殊之处就在于大都市区的发展对它的强劲拉动作用。一方面,区域中心城市基于自身产业转移和用地扩张条件下的辐射效应和可能发生的行政区划调整将会对周边小城镇的用地布局产生重大而深远的影响;另外一方面,大都市区周围的小城镇由于承载了中心城市的某类特点和职能,而对它的发展产生意想不到的影响,例如位于上海市西北郊的安亭镇,是以轿车工业和轿车生产配套工业为主的现代化综合性工业城,它的快速发展就是因为它承担了上海汽车生产的职能。

**2.2 自下而上的推力——来自民间的力量** 大都市区周围的小城镇由于靠近中心城市,较之他小城镇经济基础较好,

受城市文明、城市观念的影响更深,摆脱农业束缚的能力比其他地方更强。由于所具有的良好区位优势,他们可以借助通过为城市提供蔬菜禽蛋等副食品或者从事相应的服务行业而使他们迅速富裕起来,洗脚上岸变农民为市民,从而推动小城镇的发展。

**2.3 多元化的动力——来自市场的力量** 大都市区周边的小城镇由于靠近中心城市,具有良好的交通和基础设施优势,在空间上更广阔,地价比城市便宜,所以这些小城镇具有良好的投资环境,加上许多政府为发展经济而推出了许多优惠条件和便利的服务,在自由市场力的作用下,许多企业和资本会选择这些风水宝地,推动着小城镇的迅速发展。

### 3 统筹大都市周边地区小城镇城乡发展的必要性

**3.1 积极参与全国与国际竞争,提高城市综合竞争力的需要** 进入新世纪以来,随着经济全球化和世界经济一体化进程的加速及各城市要求发展的愿望越来越强烈,导致城市间的竞争越来越激烈。依据系统原理,整体大于部分之和,以一个都市区作为整体参与国际和国内分工是必然的趋势,是城市在现实背景下作出的最优选择,它可以大大提高城市的综合竞争力,也有利于系统内各个个体的发展。

**3.2 促进生产要素自由流动的需要** 城乡二元结构的分割,给都市区的经济发展和城市化进程带来了明显障碍,如它使区内的人口、土地、资本等生产要素的流动不够顺畅,区域性行业组织和中介机构等非政府组织的建立和运转比较困难,所有这些都待城乡作为一个整体层予以解决。

**3.3 产业间协调发展的需要** 受不同级政府追求各自利益最大化的影响,合肥市域内各小城镇分工不是很明确,特色不明显,导致在招商引资上引发恶性竞争,产业政策相互矛盾,在减免税收等优惠政策上相互竞争,大多小城镇为了眼前的利益而牺牲空间资源、环境资源来吸引外来资本以求得短期经济发展,导致各自的内耗和整体竞争力的下降。

**3.4 区域基础设施共享的需要** 基础设施项目的共建共享可以降低建设成本和运营成本,提高使用效率。按照统筹城乡发展的要求,可以考虑相邻的城镇或靠近市区的城镇共建供水、排水、污水处理、供电、交通通讯设施网络等基础设施,共同承担建设成本和运营成本,若每个镇都建属于自己的基

基金项目 “十五”国家科技攻关计划小城镇科技发展重大项目(2003BA808A01)。

作者简介 涂志华(1980-),男,江西高安人,硕士研究生,研究方向:城市与区域规划,城镇化与区域发展。\* 通讯作者,教授。

收稿日期 2006-08-02

基础设施既浪费又没有必要。

**3.5 解决区域性生态环境问题的要求** 随着经济的发展和各地工业园区建设的“遍地开花”,跨区域的污染问题越来越突出,主要表现为水污染和大气污染,例如合肥南淝河及巢湖水质的治理就有赖于沿河(湖)各市、县城镇的努力。

#### 4 统筹城乡发展的要求

**4.1 空间共生** 城市和乡村是2种典型的社会经济活动的空间组织形式,空间共生主要表现为以提高城乡经济社会组织化程度为核心,强化城乡空间联系,优化城乡空间结构,努力形成城市现代化、农村城镇化相互融合、协调发展的城乡空间形态格局。空间共生就是要科学合理配置大中小城市与小城镇的分布,建立通畅便捷的城乡交通网络连接,促进城镇繁荣,达到城乡优势互补,协调共进的预期目的。

**4.2 人口共生** 人口共生是指城乡人口自由迁徙,相互对流,城市人口社区化(扩散化)和农村人口城镇化,城乡人口享有同等权利、同等待遇的过程。这意味着城乡居民流动和居住不受户籍限制,取消各种对农民的歧视性政策,城乡居民共享三大文明的成果。能否做到人口共生,是推动城市化进程和小城镇发展、实现统筹城乡发展的基本前提。

**4.3 产业共生** 产业共生是指城乡经济遵循客观经济规律的要求,进行统筹规划,合理布局,实现相互融合,协调发展。产业共生是统筹城乡发展的基础,决定着城乡一体化的发展进程和实现程度,也是大都市区周边小城镇经济发展的关键所在。产业共生就是要使城乡资源要素自由流动、优化组合,不断提高资源要素的利用效率。在产业结构上,必须改变经济传统格局,对城乡产业结构进行战略性调整,合理分工、布局,变城乡单一结构为复合结构,大力发展小城镇工业和服务业,引导城市工业向小城镇实行梯度转移。中心城市重点发展金融、贸易、信息、服务、文化、教育等产业。要促进城乡三大产业之间进行广泛联合、协作,在产业结构上形成有机联系的整体,既错位又互补。

**4.4 生态共生** 生态共生是要将城市与农村生态环境统一纳入到一个大系统中考虑,全面治理,努力形成城乡生态环境高度融合互补,经济社会与生态协调发展的城乡生态格局,让城市与乡村,人类与自然生态和谐相处。城乡统筹离不开生态一体化,生态一体化是城乡一体化进程中最为重要的内容之一,对推进城乡经济与社会可持续发展至关重要。

**4.5 市场共生** 所谓市场共生就是要消除城乡市场分割的局面,让城乡市场融为一体,确保各种商品、服务、资源在城乡间顺畅流动,满足城乡居民生产和生活的需要。市场是联结城乡关系的重要纽带,市场共生是促进城乡关系高度融合的关键环节,没有城乡市场一体化,就没有城乡经济和城乡一体化。在统筹城乡经济发展过程中,必须积极整合市场资源,合理布局,加大力度推进城乡市场一体化建设。

**4.6 社会共生** 经济、社会、人口是一个不可分割的整体,统筹城乡发展应包含城乡社会一体化,就是要求城乡社会事业协调发展,确保城乡居民在居住、就业、教育、医疗和文化生活等方面享受同样待遇,最大限度地缩小城乡差别。如果城乡社会发展不均衡,政策取向不一致,城乡居民待遇不统一,地位不平等,要想实现城乡统筹也只能是一句空话。

## 5 城乡统筹理念下的合肥小城镇发展

**5.1 规划范围上的“全覆盖”** 指规划的范围要覆盖到建成区、城乡结合部以及合肥大都市区的所有小城镇。所有小城镇的现状调查和不同类型的研究同步进行、平行展开,各类型发展因素统筹考虑,在此基础上编制合肥都市区小城镇发展规划,再编制各种专项规划和控制性详细规划。由于这类规划是在详细调查的基础上完成的,有利于发展趋势的判断,规划的手段和目标也更加符合实际。“全覆盖”规划的实施可能会受到资金、管理体制等因素的限制,规划的编制也有一定难度,但可以在一定程度上强化资源的优化配置,更大程度地实现城乡协调发展,利于小城镇的健康发展。

**5.2 规划目标上的“城郊城外,区别对待”** 一个完整的大都市区圈层结构由核心圈、日常通勤圈、都市影响圈构成,它们的半径一般依据中心城区影响的距离衰减效应以及道路系统的实际约束作用大小来确定。

**5.2.1 核心圈。** 又称都市生活圈,是都市圈中最核心的部分,半径为20~30 km,是规划期内拟形成的集中连片建成区,其地域范围包括城市现状中心城建成区和城市外部空间内缘区,城市设施较为密集,开发条件较为优越,规划期内拟与现状中心城建成区形成连续市街化的地区。

**5.2.2 日常通勤圈。** 又称半小时日常都市圈,半径为50~60 km,属于城市影响的范围之内,但又与主城区保持一定的距离。通常以城市的副中心形式存在,承担主城某一特定的职能,起到疏散主城区人口、职能和产业的作用。

**5.2.3 都市影响圈。** 属于城市影响范围之内,通常以1 h车程为标准,半径为100~150 km。

处于不同圈层的小城镇与中心城市在经济上联系的紧密程度不同,处于核心圈层的小城镇与老城区联系最紧密,是中心城市向外围空间拓展的最前沿阵地;处于都市影响圈范围的小城镇距离中心城市一般在100 km以上,与中心城市在经济上的联系较弱,在近期内不可能因中心城市的扩张而被吞食。所以这两类小城镇在制定发展规划时,规划的目标和深度不一样,应该“城郊城外,区别对待”。

位于核心圈的小城镇要把自己当成中心城市整体的一部分来考虑,在发展定位上要考虑到产业转移和城市空间拓展所导致的行政区划调整,在产业选择上要考虑到中心城区的错位发展,在控制力度上应将其视为“准城市化”严格规划,防止产生新的城中村,为以后的发展和改造增加建设成本。合肥市属于这种类型的小城镇有大杨、井岗、桃花、烟墩、义兴、义城、龙塘、撮镇、龙岗、双墩等。

而位于都市影响圈的小城镇除了考虑中心城市对它的影响和带动作用外,更多地还是利用自身的优势组织发展,在规划编制上也没有位于核心圈的小城镇编制那么严格,但一定要在整个合肥市域内科学定位,并进行远景控制。属于这种类型的小城镇有山南、官亭、古城、桥头集镇、朱巷等。

**5.3 科学规划,找准定位** 统筹合肥城乡发展,科学发展小城镇,在规划编制中应将编制应定位在“三导”和体现在“三结合”上。三导即主导、指导、引导。一是要主导合肥都市区城乡空间结构调整,包括加强城乡空间组织、划分城乡空间等;二是指导区域性基础设施规划的位置、时序、标准进行协

调;三是引导生产要素流动、集聚,促进区域一体化发展。“三结合”体现在理论与实践、技术与政策、科学研究与政府行为的结合。合肥大都市区是一个有机整体,位于都市区内的小城镇有属于它特定的职能和分工。在《合肥市十一五城乡建设规划》中,通过研究对比,确定位于核心圈的小城镇的主要职能和定位(图1)。

**5.3.1 北部生态保护区。**包括董铺水库、大房郢水库、森林公园、吴山镇、大扬镇,是合肥的水源(董铺水库)和规划中的水源(大房郢水库)所在地,又是合肥母亲河——南淝河的上源,事关合肥的饮用水安全和生态安全,所以此地不能引入大规模的开发建设,而只能是以生态性的保护与基于保护基础上的少量的开发为主。

**5.3.2 北部居住、商业、休闲综合区。**包括双墩镇、三十头乡、双凤工业区等。此区域是合肥向北部辐射最强烈和影响最大的地区,也是合肥向长丰扩散的最重要的节点和中转站,将其定位为合肥北部的居住、商业、休闲综合区。

**5.3.3 东部合肥卫星城。**包括店埠镇和肥东新城。该地拟打造为合肥东部的居住、商业、综合服务、工业的副中心。

**5.3.4 东部旅游片区。**包括长临河、六家畈及龙塘、撮镇的部分地区,旅游资源非常丰富,发展旅游业潜力很大。

**5.3.5 南部特色农业、生态旅游区。**包括义城、大圩片区。以生态田园为背景、以“都市农业”为代表、以休闲农业为配套,为市民提供现代都市型高档农业休闲观光区,打造合肥的“都市农庄”。

**5.3.6 东南部生态、湿地、港口综合功能区。**包括龙塘、义兴、大圩的部分地区。义兴具有独特的地理位置和优越的自然条件,具备成为港口的优越条件,龙塘可依托南淝河湿地保护和旅游度假区的发展建设“合肥生态湿地公园”,打造“合肥之肾”。

**5.3.7 科技、科教西扩片区。**包括井岗、南岗、小庙带,规划科学城起步区及核心区,科学城其主要功能有科研教育区、产业与孵化区、生活居住与行政商务区、生态环境保护区。

**5.3.8 西部合肥卫星城。**包括上派、桃花、烟墩,是合肥经济技术开发区的组成部分和合肥西扩的必经之地,主要职能为工业和为经济技术开发区配套服务的第三产业。

**5.3.9 南部义城、烟墩组团。**是合肥“东进南拓、打造滨湖城市”的一条重要通道,职能定位主要以工业和居住、商贸和城郊型农业为主。

## 5.4 发展对策及措施保障

**5.4.1 硬件保障。**统筹规划市域的道路和交通设施,使合

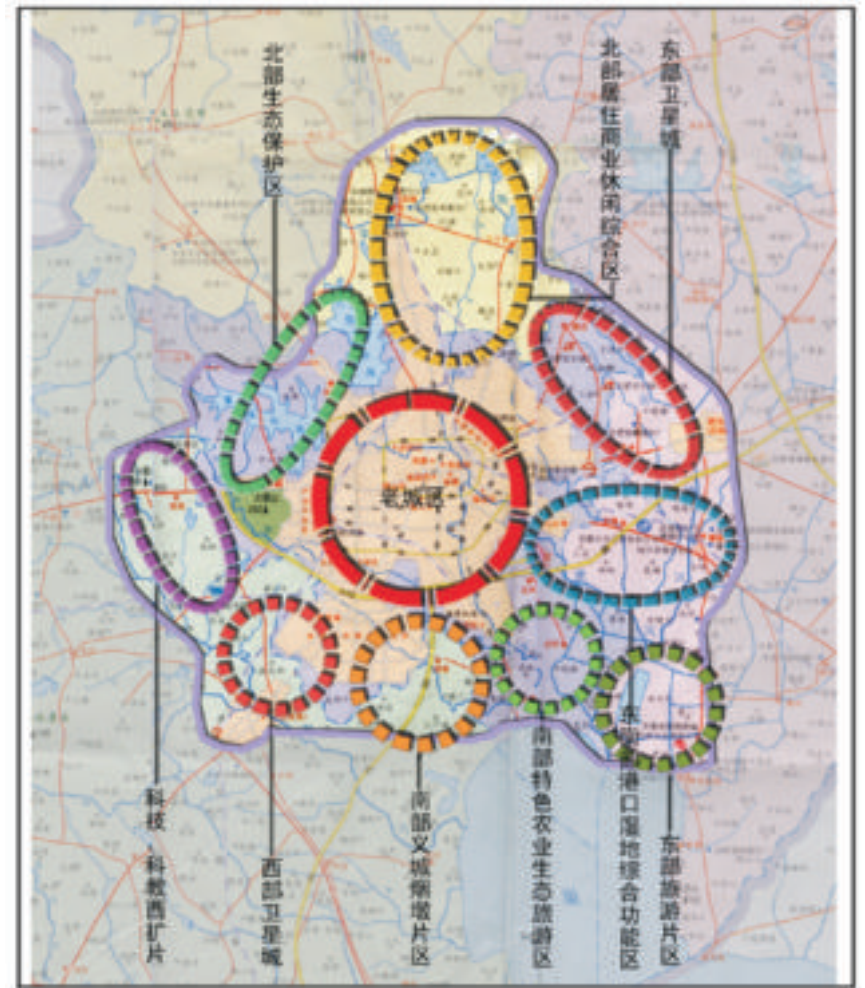


图1 合肥市一城九片空间结构

肥与各小城镇间能保持快速、便捷的交通联系。通过对区域内的给水排水、污水处理、电力和能源供应、电信和光缆通讯等设施的共建共享,为合肥城乡统筹发展提供硬件保障。

**5.4.2 软件保障。**通过建立统一的户籍政策、劳动及社会保障政策、产业协调发展政策、投融资政策和土地流转制度,为合肥小城镇的发展提供政策上的保障。

**5.4.3 机制保障。**通过建立政府间组织、部门间合作组织、非政府间组织(NGO),采取定期举行会晤和有事临时约见的原则,会商解决统筹城乡发展中的各种问题。

## 参考文献

- [1] 邹军,徐海贤.以统筹规划促进统筹发展——刍议长江三角洲一体化规划[J].城市规划,2004(11):45-52.
- [2] 顾京涛,尹强.大都市周边小城镇规划的实践与思考——以南海市南庄镇城乡协调发展规划为例[J].城市规划,2004(3):88-91.
- [3] 姜作培.城乡一体化:统筹城乡发展的目标探索[J].南方经济,2004(1):5-9.
- [4] 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[R].2003-10-14.
- [5] 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[R].2004-09-19.
- [6] 合肥市规划局,合肥市建委,苏州科技学院城市与环境学系.合肥市十一五城乡建设规划[Z].2005.
- [7] 曾业松.统筹城乡发展——解决“三农”问题的必然选择[EB/OL]. [2005-10-14]. <http://theory.people.com.cn/GB/40764/54106/54108/3769151.htm>.