

# 城市化进程中地方发展的挑战

——桂林的实践和初步认识

桂林市委常委、副市长 黄润中

( 2011 年 4 月 28 日 )

## 一、基本概况及挑战

桂林位于广西壮族自治区东北部，相传因桂树成林而得名，其建城史始于公元前 111 年汉武帝设置的始安县。

桂林自古就有“山水甲天下”的美誉，以山青、水秀、洞奇、石美而闻名天下，唐代诗人杜甫有诗云“五岭皆炎热，宜人独桂林”，是首批国家重点风景游览城市 and 历史文化名城，是首批中国优秀旅游城市，也是世界旅游组织首推的中国主要旅游目的地城市之一。

桂林市辖五区十二县，总面积 2.78 万平方公里，总人口 510 万；其中市区面积 565 平方公里，建成区 70 平方公里，人口 80 万。2010 年全市 GDP 1108 亿元，地方财政收入 121 亿元，全社会固定资产投资 908 亿元，城镇居民人均年

收入 1.79 万元，农民人均年收入 5487 元；三次产业增加值结构 18：45：37；森林覆盖率 68.15%；城镇化率 39%。

可见，桂林城镇化率比全国平均水平低 10 个百分点左右、比世界平均水平约低 15 个百分点；加快城镇化发展，赶上全国平均水平，面临着“筹钱”、“供业”、“保房”和“提质”等诸多方面的挑战。

一是“筹钱”。据中国发展研究基金会的《中国发展报告 2010：促进人的发展的中国新型城市化战略》估算，综合考虑城镇医疗保险、公共配套设施、住房、子女教育、就业培训、最低生活保障等社会性保障的配套投入，中国当前农民转市民的平均成本为每人 10 万元左右。这意味着桂林要达到国内平均的城镇化水平，按 2010 年的人口基数 510 万计算，需要将 51 万农民转变为城市居民，投入 510 亿的资金，相当于 2010 年全市财政收入 121 亿元的 4 倍多。

二是“供业”。就业是民生之本；无事则生非，就业提供不足就会出现社会问题，进而影响社会稳定。2010 年桂林全市城镇新增就业 6.89 万人，可以此作为新增加的就业岗位数量。按这个规模，桂林若要在 5 年后达到全国平均的城镇化水平，每年新增加的就业岗位至少应该翻一倍以上。

三是“保房”。安居才能乐业，乐业才能心安。农民转市民，其所从事的大多是服务业以及加工制造业，可替代性强，技术含量低，只能获得较低的工资收入，并且在短期内无法突破，在市场上根本买不起住房，只能靠保障性住房解决其安居问题，这就需要提供足够的土地和投入建设足够的保障性住房才能支撑起城镇化进程。

四是“提质”。成功的城镇化不仅仅是一个由农村到城市的物质变迁过程，更是一个农民变市民的文明素质提升过程，这需要较长时期演进，包括生活理念、教育素养、法治观念、文化陶冶等的投入和滋养，才能实现人的全面自由发展。

## 二、主要做法及体会

尽管不同的城市城镇化进程不一，但是我们一直以来都认为城镇化是共同的、必然的趋势，同时这些年来我们也做了一些有益的探索，积累了一些体会。

（一）多渠道筹集资金，以建设中心城市为中心，规划建设新区，疏解改造老城，全面提升城市品质和形象

多年来，历届市委市政府实施“保护漓江，发展临桂，再造一个新桂林”的城市发展战略，通过财政投入、银行信贷、发行债券、BT等方式筹集建设资金加大投入促进发展。选择了一条以中心城市带动城镇群建设的城镇化发展之路，并适度控制中心城市规模，修编完成《桂林市城市总体规划纲要（2010-2020）》，从硬件和软件两个方面着力，切实加强中心城市建设；临桂新区建设初见成效，编制完成新区规划，创业大厦、路网水系等基础设施建设如火如荼；老城疏解改造成效显著，基本完成街巷路桥改造；以“印象·刘三姐”、“灵渠长歌”等为代表作的历史文化和精神文明建设同步推进，全面提升了城市品质和形象。

（二）调动各方积极性，以扩权强县为机遇，增强县域经济发展活力，在发展中心城市的同时加快发展城镇群

1、扩大全市县部分市级经济社会管理权限，调动各方建设城镇群的积极性。12个县完成县城主要道路硬化、绿化、亮化、美化工程，实施建设各县新区基础设施，进一步提高城镇化水平。

2、培育发展一批经济强镇。加大对城镇群中具有较强经济实力、发展潜力和集聚带动效应的重点镇的扶持，以重点镇带动县域城镇化先行发展，初步建成特色鲜明的城镇群。

3、加大公共服务设施建设力度。制定桂林市政设施和公共设施规划，确定年度建设目标，积极稳妥地开展城镇基础设施和公共服务设施建设，促进节能减排、环境保护与城镇基础设施同步建设，不断完善城镇功能，提高城镇综合承载能力。建立城市基础设施和公共服务设施建设考评机制，对城镇市政设施及公共服务设施进行年度考核。

（三）加大选商力度，以促进产业集聚为重点，夯实支撑城镇化快速发展的产业基础

1、桂林城区与产业园区同步规划、协调推进、共同建设，发展以高新技术为龙头的现代工业体系。推进产业发展规划与城市总体规划、土地利用总体规划的衔接，把产业园区作为城区进行规划建设，以产业园区的建设促进城区扩展，通过产业集聚促进人口集中，建立城区与产业园区各种公共设施和服务平台的有机联系，依托城市服务功能为产业园区发展创造条件，实现基础设施共建共享，产业园区发展与城市发展相互依托、同步建设。产业园区建设坚持规划引领，完善市政、公用等配套功能，选择符合规划要求和绿色可持续发展的产业企业进驻。

2、积极发展以旅游为龙头的现代服务业。这是我们发挥旅游资源优势、提供就业岗位、壮大地方经济、加快城镇化建设的重要载体。加快发展旅游、商贸流通、社区服务、

家政服务面向民生的服务业；重点发展交通运输、现代物流、金融保险、商务会展、中介等面向生产的服务业。

3、建立连接城乡的综合交通体系。推进市区、县城和重点镇交通基础设施建设，以及物流中心、工业园区等与交通干线的连接通道建设。加快农村公路建设，实现城镇与乡村的便捷连接。

（四）注重统筹兼顾，以深化户籍改革为抓手，同步推进城乡一体化发展

1、加快落实放宽城镇落户政策，引导在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。通过建立和完善土地、住房、社保、就业、教育、医疗保险、卫生服务保障体系，吸引农村居民到城镇落户；使进城落户的农民在就业、住房、教育、社会保障、服兵役、抚恤优待等方面，享有与当地居民同等的权利。

2、建立城乡统一的就业制度。建立健全覆盖城乡的就业服务体系，形成城乡劳动者平等就业制度，不断增加就业机会。在县城、重点镇优先建立一批农民工返乡创业园。构建覆盖城乡的职业培训体系，增强劳动者就业能力。

3、完善城乡统筹的社会保障制度。加强城乡居民医疗保障制度建设，着力解决进城务工农民的医疗保障问题。建立城乡一体的工伤保险体系，大力推进农民工参加工伤保险。完善城镇企业职工基本养老保险，加快推进新型农村社

会养老保险试点。切实加强城乡保障性住房建设，做到应保尽保。

4、全面发展城乡同步的教育、科学、文化等社会事业。大力推进义务教育均衡协调发展，加强城乡师资双向交流，缩小同一区域内公办学校之间、城乡学校之间的差距。扎实推进科技创新工程，科技投入逐年加大。打造百姓大舞台、读书月、百姓文化大讲坛、漓江之声等文化品牌。农家书屋已经覆盖 76%行政村，蓬勃开展全民健身活动等。

### 三、发展目标及思路

今后随着城镇化的加速发展，桂林市城镇化率平均每年要增加 2 个百分点，每年将有 10 万人左右由农民变成市民。如前所述这是面临的挑战，同时我们认为这也是发展机遇；机遇大于挑战。桂林市城镇化发展的目标是建成一个生态优美、富裕文明、和谐宜居、具有历史文化积淀的国际化山水旅游名城，也就是最终建成一个“现代化国际旅游名城、历史文化名城和生态山水名城”。

（一）阶段发展目标。到 2015 年，三次产业增加值结构 13：48：39，森林覆盖率 69.15%，城镇化率达到 50%

左右。2015 年城市中心城区人口规模力争达到 120 万人左右，迈入特大城市行列。

（二）主要发展思路。一是坚持继承经验，在总结和汲取已有城镇化建设经验的基础上，加大投入，做大做强中心城市，完善城市功能，增强城市综合承载能力，全力带动城镇化快速发展。二是坚持以人为本，着力完善基础设施，改善公共服务，建设生态、宜居、宜业、宜学、宜游城市。三是坚持规划引领，遵循城镇化发展规律，科学确定城镇发展规模和建设速度，促进可持续发展。四是坚持城乡统筹，努力实现以城带乡、以工促农、城乡互动的良性发展，加快实现城乡基本公共服务均等化。五是坚持改革创新，加快形成有利于产业和人口集聚、促进城镇化快速发展的体制机制和政策环境。六是坚持突出特色，弘扬民族及地域传统文化和建筑元素，加快建设具有历史底蕴和文化内涵的城镇群。