

# 城市化进程——地方发展的挑战

常熟市人民政府

(2011年4月28日)

**引言：**进入新世纪以来，随着工业化迅猛发展，长三角地区城市化进程不断加快。提高城市化质量，实现城市科学发展，既要从实际出发，遵循城市发展规律；又要创新发展理念，探索符合苏南发展特色的城市化道路。

## 一、城市化进程：常熟城市化发展的理念

常熟位于长三角地区，紧邻上海、苏州，总面积 1264 平方公里，下辖 9 个镇、1 个街道办事处、1 个国家级经济技术开发区、1 个省级经济开发区。常住人口近 200 万，其中外来人口超 80 万。2010 年，全市完成地区生产总值 1452 亿元，在第十届全国县域经济基本竞争力排名中列“区域经济强县统筹发展组团”并列第一名。常熟在城市化发展中，始终坚持“生态、人文、创新”理念，使城市化进程更健康、更科学。

### 1、生态城市理念。

常熟自然地理条件优越，生态环境优美，风光秀丽，拥有沙家浜风景区等 4 个国家 4A 级景区。在城市化进程中，常熟努力实现“回归自然，山、水、城、人融为一体，具有山清水秀特色和现代人文气息的现代化中等城市”的目标，加快建设资源节约型、环境友好型社会，先后获得国家环保模范城市、国家园林城市、中国人居环境范例奖等荣誉，成为全国县级市中第一个“国际花园城市”。

### 2、人文城市理念。

常熟是吴文化发祥地之一，有着 3000 多年文明史、1700 多年建城史，是国家历史文化名城。我们深刻体会到，文化遗产是城市特色文化建设的独特资本，是保持城市可持续发展的动力，也是当地市民生活的珍贵资源和精神活力。缘于此，常熟始终把“文化强市”作为提升城市竞争力的战略、作为改善民生的方略，并在文化遗产的保护和利用上，不断探索和创新。名人文化、山水文化、古典园林、历史建筑无不顺应历史文化的文脉，不断发挥着独特的文化功能，服务于市民的生活。

### **3、科技创新城市理念。**

常熟土地资源极为有限，资源再生能力也很有限，实现高平台上的再跨越只有依靠科技创新。常熟紧紧围绕建成“创新型城市”目标，将经济发展主要依靠要素推动向创新驱动转变，更加注重人才和科技的引领作用，加快完善企业为主体、市场为导向、人才为支撑、产学研结合的区域创新体系。2010 年，全市高新技术产业产值占 GDP 比重为 55.6%，科技进步对工业、农业的贡献率分别达 52% 和 60%。

## **二、城市化进程：常熟城市化发展的挑战**

回眸常熟城市化发展的历程，在快速推进城市化的进程中，常熟和长三角其他城市一样，依然面临着一系列挑战：如产业结构不尽合理、城市基础设施配套不够完善、土地资源日趋紧张、农民变市民的政策保障机制还不健全等等。

### **挑战之一：城市化滞后于工业化。**

在成熟区域经济体中，工业化与城市化一般都是同步推进的。依据国际城市化与工业化的相关规律，二、三产业占 GDP 的比重，

一般高于城镇人口占总人口的比重 10~20 个百分点。2010 年，常熟三次产业增加值比例为 2: 56.2: 41.8，二、三产业占 GDP 的比重达 98%。比照之下，常熟人口城市化水平至少应在 80% 左右。常熟 2010 年人均 GDP 近 2 万美元，城市化水平应该接近或达到高收入国家水平，即 80% 以上。而目前常熟城市化率与上述理论值还相差 10 个百分点。

### **挑战之二：城市化质量有待提高。**

一是城市新增人口数量和质量不成比例。从 2000 年到 2010 年，常熟城镇人口持续快速增长，城镇常住人口从 35 万人增长到 55 万人，城市人口增长率达 55.8%，但新增人口中，大学以上程度仅占 19%。二是城市土地粗放利用。中心城区还存在较多无地村，城市边缘区还存在用地低密度、低效率蔓延现象。三是城市功能滞后于城市规模扩张。城市的基础设施、公共服务与经济和产业人口规模还不相匹配。

### **挑战之三：资源约束日益明显。**

近年来，常熟地区经济发展较快，城市化进程进一步加快，主城区不断向副中心区蔓延，同时区域内小城镇规模（重点镇、开发区）不断扩大。2000 年，城镇面积只占总面积的 4.7%；到 2010 年，城镇面积已经上升为总面积的 10.6%，城镇公共设施、土地资源和水资源越发稀缺，资源可持续利用难度越来越大。从能源消费水平看，常熟人均能源消费量在 2010 年已经是全国的 3.5 倍，能源供需矛盾、结构性矛盾将长期存在。

### **挑战之四：人口管理难度增大。**

常熟有近 55 万城镇常住人口，有近 80 万外来人口，这个数字

还在随着城市化的深入快速增长，同时每年还有往来常熟的 1000 多万人次游客，这些都给常熟人口管理提出了新的挑战，包括公共设施、道路交通、住房、教育卫生资源等都面临着新的考验。城市人口快速增长，对社会管理也形成了新的挑战。

### **三、城市化进程：常熟城市化发展的对策措施**

面对城市化深入推进的各种挑战，常熟遵循城市化进程的客观要求，努力寻求破解之道，进行一系列的探索和实践：如退二进三，把工业企业有序集中到工业园区；率先进行户籍制度改革，建立城乡统一的就业、医疗、教育制度；超前规划城市功能区，加大投入提升城市基础设施；通过小城镇建设来缓解城市中心区压力；硬件设施建设与民生改善、环境优化统筹推进等等。

#### **对策之一：坚持以城乡一体化为导向的统筹发展。**

常熟在推进城市化进程中，更加注重发挥城市的辐射带动作用，扭转传统城市发展中资源、要素过度向城市集中的倾向。坚持以工业化致富农民，增加农民收入、刺激农民最终消费需求；以城市化带动农村，增强中心城区和小城镇吸纳能力、变进城农民为市民；以产业化提升农业，发展现代高效农业。把城乡发展规划、城乡产业布局规划和土地利用规划相融合，实现城乡基础设施、公共服务、劳动就业等一体化，引导城市生产要素向农村流动、基础设施向农村延伸、公共服务向农村覆盖，让城市的先进生产方式、现代生活方式和文明价值观念向农村广泛渗透，形成城市化与新农村建设良性互动的新局面。

#### **对策之二：坚持以资源集约为特点的低碳发展。**

遵循资源集约、节约利用的原则，加快形成资源合理开发、高

效利用、循环使用的“低碳化”城市发展模式。合理配置空间资源，以集中布局促进集约发展，走城镇布局集聚、产业发展集群、人口转移集中、土地利用集约的发展路子，走节地、节水、节能、节材的集约建设路子，提高城市的要素集聚能力和综合竞争力。全面提升小城镇建设水平，合理布局城镇公共服务体系和产业格局，增强小城镇就近吸纳和消化农民为市民的能力，探索低成本发展小城市的城市化路子。

### **对策之三：坚持以农民市民化为目标的以人为本发展。**

积极探索建立与城市化相适应的社会管理体制，采取更加开放和包容的政策，在劳务准入方面提供平等的条件，建立化解矛盾机制；在公共产品供给方面，保障农民进城后的各种权益，取消户口限制，提供与城市人口一致的就业、教育、住房、社会福利等方面的待遇，使农民和外来人口共享城市化发展成果。

### **对策之四：坚持以城市功能优化为重点的生态发展。**

加强对城市发展空间的管理和资源环境保护，形成可持续发展的格局。科学划定城市生活空间、生产空间、生态空间，不断完善市域交通网络。加强山、水、林、田的保护，重点打造湖泊水体为重点的 120 平方公里核心生态圈，提升人居环境品质。完善生态格局和功能，形成网络化的自然生态系统，提升城乡生态环境品质。

基于上述对策思路，常熟在推进城市化进程中，重点抓好以下三项措施，以空间集聚、功能集聚、产业集聚为重点，同步推进农业产业化、工业化、城市化的进程，努力把常熟建成城市环境秀美、文化事业繁荣、富民与强市相协调的现代江南名城。

#### **1、科学规划城镇格局，加快空间集聚。**

坚持规划先行，运用现代城市规划理念，结合常熟实际和特色，合理划定空间结构。根据生态环境容量、经济社会承载力、人口增长速度及流动规模，规划“一城四片区”的城镇格局，打造“主城区—小城市—农村社区”三级城镇空间体系。主城区发挥全市政治、商贸、旅游、科教文化中心的作用，吸引人口与产业集中。四片区以小城市为核心，立足自身的区位条件、资源禀赋和产业特色，与主城区形成错位发展。农村社区因地制宜发展旅游、生态农业等特色产业，全面启动农村住宅置换商品房工作，整合集聚空间资源要素，加强居住环境改善和公共服务设施配套，引导产业和人口有序转移，逐步形成人口、经济与资源环境相协调的空间格局。

## **2、完善城市基础设施，加快功能集聚。**

一是完善市域骨干道路、农村公路和城市道路相互配合、有效衔接的道路交通体系，大力实施“公交优先”战略，切实缓解城市交通压力。二是继续完善市政设施。进一步加快城镇污水处理和生活垃圾处理设施建设，强化电力、通讯和管道天然气工程建设，加强城市防洪、消防和急救设施建设，全面提高基础设施的服务水平。三是完善城市公共服务功能。加快配套完善商业、教育、文化、体育、卫生等各类设施，尤其是重视和加强农村服务设施建设，加快城市服务网络向农村延伸。四是完善城市住房保障体系。2011年，全市将建造27.4万平方米的经济适用住房，适度放宽经济适用房的准入门槛，逐步解决住房困难家庭的居住问题。五是提升城市管理水平。建立城乡一体的城市管理网络，着力推进城市管理网络向社区和农村延伸，形成“上下衔接、调控有力”的城市管理机制。

## **3、推动经济转型升级，加快产业集聚。**

一是提升制造业水平。培育装备制造、汽车及零部件、太阳能光伏、电子信息、生物医药五大新兴产业。发挥常熟经济技术开发区和东南经济开发区的带动作用，加快发展现代制造业和高新产业，全面提升制造业水平，为城市化进程提供产业支撑，创造更多就业机会。二是壮大服务业规模。加快发展研发与服务外包、金融、总部经济、创意设计等生产性服务业，提升发展文化、旅游、商贸等消费性服务业，创新发展教育培训、卫生保障、健康养老等公共服务，基本构建起与经济社会发展相匹配、与先进制造业相融合的服务业发展体系。充分发挥常熟商贸和旅游产业的传统优势，进一步做大专业市场，做强旅游产业，使常熟服务业特色更特，优势更优。

总之，常熟推进城市化进程的实践，使我们深切地体会到，科学推进城市化进程，必须坚持“以人为本”，全面体现人文关怀；必须坚持“统筹兼顾”，充分发挥城市综合功能；必须坚持“市民主体”，政府与市民共管理；必须坚持包容性发展，让城市各方主体利益共进。

各位领导、各位专家，以上是常熟城市化进程的一些实践和思考，不足之处请各位批评指正。最后，我谨代表常熟百万沙家浜人民诚挚地邀请各位领导、专家常来常熟，对常熟城市化发展多提宝贵意见！谢谢大家！

# 城市化进程——地方发展的挑战

(PPT 提纲)

## 引言

### 一、城市化进程：常熟城市化发展的理念

- 1、生态城市理念。
- 2、人文城市理念。
- 3、科技创新城市理念。

### 二、城市化进程：常熟城市化发展的挑战

挑战之一：城市化滞后于工业化。

挑战之二：城市化质量有待提高。

挑战之三：资源约束日益明显。

挑战之四：人口管理难度增大。

### 三、城市化进程：常熟城市化发展的对策措施

对策之一：坚持以城乡一体化为导向的统筹发展。

对策之二：坚持以资源集约为特点的低碳发展。

对策之三：坚持以农民市民化为目标的以人为本发展。

对策之四：坚持以城市功能优化为重点的生态发展。

基于上述对策思路，重点抓好以下三项措施。

- 1、科学规划城镇格局，加快空间集聚。
- 2、完善城市基础设施，加快功能集聚。
- 3、推动经济转型升级，加快产业集聚。