

“城乡统筹发展观”视角下的陕北 工业小城镇总体规划

李燕梅, 史怀玉

(陕西省城乡规划设计研究院, 陕西 西安 710032)

摘要:为适应城乡发展的新趋势,以城乡统筹新发展观为指导,对城乡关系进行重新思考与界定,提出城乡发展应相互协调与融合的观点,并将其应用于小城镇总体规划中,使编制小城镇总体规划的思路与时俱进,克服传统规划产生的弊端,最终把陕北工业小城镇带入一条资源消耗低、环境污染少、可持续性发展的绿色路径。

关键词:城乡统筹发展;小城镇;总体规划

中图分类号: TU982

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2012)03-0039-05

The General Planning of Industrial Towns in North Shaanxi Based on an Overall View of Urban-rural Development

LI Yan-mei, SHI Huai-yu

(Shaanxi Academy of Urban-rural Planning and Design, Shaanxi Xi'an 710032, China)

Abstract: In order to keep up with the new trend of urban-rural development, the paper rethinks and redefines the urban-rural relationship based on the overall view of urban-rural development. It puts forward the application of the view that urban-rural development should be coordinated and integrated into the general planning of small towns to enable the compilation of the general planning to keep pace with the times, and eliminate defects in the traditional planning. It is hoped to lead the industrial towns in north Shaanxi in the way of low resource consumption, little environmental pollution and sustainable development.

Key words: overall urban-rural development; industrial towns; general planning

以陕北小城镇为研究对象,结合笔者参与的大量小城镇总体规划实践,在对小城镇总体规划传统思路进行剖析的基础上,以城乡统筹新发展观为指导,对城乡关系进行重新思考与界定,提出城乡发展应相互协调与融合的观点,并将其应用于小城镇总体规划中,使编制小城镇总体规划的思路与时俱进,克服传统规划产生的弊端,适

应城乡发展的新趋势。

一、陕北小城镇概况

1. 地理位置

陕北位于毛乌素沙漠南缘,北灵山、药王山和黄龙山一线以北,地处东经 $107^{\circ}15'$ 至 $110^{\circ}14'$ 、

收稿日期:2012-01-10

作者简介:李燕梅(1978-),女,陕西西安人,陕西省城乡规划设计研究院规划师,研究方向为城市规划。

北纬 $34^{\circ}33'$ 至 $39^{\circ}34'$ 之间,在黄河中游黄土高原腹地,东隔黄河与山西相望,西连甘肃、宁夏,北靠内蒙古自治区,南接关中平原。

2. 城镇范围

陕北地区包括延安市和榆林市 2 个省辖市,总面积 8.1 万平方公里,约占陕西省土地面积的 45%,其中城市建设用地 169.4 平方公里。陕北地区土地总面积为 1.2 亿亩,人均土地面积 24.05 亩,相当全省人均土地面积的 2.47 倍。截至 2007 年底,陕北地区共有 191 个乡,194 个镇,10 个街道办事处,8 909 个村民委员会(行政村),211 个社区委员会,403.15 万乡村人口。

3. 发展历程

陕西北部地区(延安、榆林)在过去相当长的一个时期,其贫瘠的自然环境极大地制约了区域经济的发展。

20 世纪 90 年代陕北地区发现储量丰富的煤炭、石油和天然气资源以后,能源的开发和利用便成为发展陕北经济、增强区域经济总量的一张王牌。同时国家西部大开发战略的实施为小城镇建设带来了难得的机遇,随着一大批铁路、公路和国家陕北能源基地重点项目的开工以及陕北煤、油、气的开发,使今日的延川永坪镇、洛川交口河镇、神木的大柳塔等一批试点镇带来前所未有的快速发展机会。

陕北已经进入工业化初期阶段的末期,同时也出现了许多发达国家在工业化初期不得不面对的资源、环境和急速城市化带来的区域问题,即许多资源的短缺面对快速的经济水平而衍生的各种社会、环境问题(水资源短缺,石油后备资源不足等),城市问题(如城市贫富差距过大、城市用地不足与浪费共存等)等问题。我们规划工作者应站在新的战略高度上重新审视陕北资源型小城镇总体规划,进而对社会经济发展和生态环境保护得以协调进行。

二、城乡统筹对象与地域范围的界定

1. 对象

小城镇是一个区域性概念,小城镇不仅要发

展成为吸纳和接收大城市功能辐射的地区,同时也要建设成为具有一定辐射和带动能力的农村区域经济文化中心,本文将小城镇界定为:对周边农村区域有确切影响的建制镇,不包括小城市及没有设镇建制的乡集镇。

2. 范围

本文讨论的城乡关系与小城镇总体规划主要是针对我国陕西北部大量存在的资源型工业城镇而言的,包括镇区规划和镇域规划两部分,镇区规划区为建制镇辖区,镇域规划区为建制镇行政区域。

三、传统规划思路

1. 规划特征

总体来说,现状小城镇总体规划具有几个特点:突出镇区规划,弱化镇域规划;与广大农村腹地结合不紧密;忽视城镇与乡村的相互联系和融合。

2. 规划动因

结合一些学者的研究,现状小城镇总体规划的思路主要建立在城市化与增长极理论关于空间集聚的内核基础上。

(1) 城市化集聚观。城市化指标的测度主要有三种方法:一是城镇非农业人口占总人口的比重,二是城镇人口占总人口的比重,三是城市用地比重指标等。城市化被理解为要素在城镇空间的集聚,且城镇规模越大,相应的城市化水平越高^[1]。

(2) 增长极理论。1957 年,法国地理学家 J·Boudeville 和其他许多学者一起将经济学家提出的“产业极”概念引入地理空间,他把增长极与极化空间、城镇联系起来,认为增长极是指在城镇区配置不断扩大的工业综合体,并将原来为某种推动型工业的“极”与地理空间上产生集聚的城镇这个“增长中心”相结合,提出投资应集中于增长中心,进而通过这个中心向周围地区辐射,达到区域协调发展的目的的理论^[2]。

3. 后果与弊端

由于空间所“关心”的主体为镇区,这就导致出现了小城镇的规模过度扩张,而外围农村地区则相对不景气,城镇经济发展以牺牲农村经济增长为代价等不合理和不协调的现象。小城镇并没有起到规划预期中的对周边农村地域的扩散

带动作用,这是与总体规划的预期目标相违背的。进而导致了土地、资金等资源的浪费和闲置,农村生态环境遭受严重破坏。

四、规划新思路

1. 新的规划特征

作为促进社会主义市场经济发展的新理念之一,统筹城乡发展是“五个统筹”中的关键。统筹城乡发展,是从全局出发看“三农”,逐步改变城乡二元经济社会结构,其实质是把城镇和农村的经济、社会发展作为整体统一规划,通盘考虑;把城镇和农村存在的问题及二者的相互关系综合起来研究,统筹解决^[3]。

(1) 城市化新理念。以城乡统筹发展观为指导来确定城市化发展理念,城市化不只是一个人口转化、经济结构和地域景观空间变化的过程,而应是一个对人类社会进行整合的过程;不仅是一个空间集聚的过程,而且还是一个空间关联的过程。城市化并非要将所有的乡村都变为城镇,不赞成为刻意追求城市化指标而忽视农村的发展,而是提倡通过理性选择,促使城乡公平发展,保持城乡社会稳定,这也与可持续发展和“以人为本”的新发展哲学观一致,改变传统城市化中只追求集聚经济效益的线性产业布局^[4]。

(2) 城乡网络化。城乡统筹发展观,在承认非均衡发展规律的同时谋求城乡协调发展,力图使区域城乡互补性和协同性发展中的整体效应最大化,改善城乡发展中的空间结构关系,使人们增强城乡网络化发展意识,重视调控城乡发展的协同关系,提高城乡空间的组织化程度。其中心含义旨在使一定地域内的城乡之间的网络设施完备、产业内在联系紧密、要素流转通畅、组织功能完善,城、镇、乡网络系统共生共长,并最终实现城乡一体化。将小城镇与农村地区结合起来,把城乡统筹发展、网络化发展作为一个地区城乡有序化发展的前提条件,作为指导一个地区城乡发展全过程的基本模式^[5]。

2. 规划理念转变

城乡统筹发展主要体现在镇域中,针对镇域规划现状,笔者认为现阶段陕北小城镇总体规划

至少可以从产业空间统筹发展、地域空间统筹管治、交通设施统筹协调、生态环境统筹协调四大方面加以补充和完善。

(1) 产业空间统筹发展。城乡产业空间统筹发展实际上是指城乡之间多元生产要素的综合协调和有机关联。

陕北能源化工基地是国家能源开发带的重要组成部分,是陕西三大经济区域,四大经济发展基地之一。目前陕北小城镇工业经济要求改变目前主要局限于资源型工业化发展策略,应依据产业关联效应,与下游产业相结合,发展有地区资源优势 and 特定市场优势的特色产业,把产业综合配套和产业链的建设作为首要任务,把生态无污染型加工业和销售业作为发展的重点;在资源开发的基础上,引进先进技术和工业产权,大力发展能源化工产业,形成既有上游产业和初级产品,又有下游产业和深加工产品的产业链条。逐步发展壮大自身的经济独立能力,逐步摆脱依靠资源发展的企业生存方式(图1)。



图1 产业园区分布图

以榆林、延安为中心,强化西包铁路沿线城镇带、经济带的作用。陕北南部,“十五”期间将主要沿西包铁路西延段,以延安市为中心,以小城镇为主,形成城镇带。陕北北部,今后将新设神木、靖边、绥德、府谷等小城镇。要以榆林市为核心,神木和靖边市为二级工业中心,绥德市为

文化、教育、通信中心,加强城镇群建设。

(2)地域空间统筹管治。陕北地区具有较强的资源和产业优势,但产业综合发展基础薄弱、资源依赖性强、结构不合理。国家实施西部大开发战略在重大基础设施、生态环境建设、能源基地建设等方面政策倾斜,东部工业资本和项目向西部进行梯度转移扩张,为陕北地区经济发展带来机遇。陕北地区的经济和工业发展明显处于工业化初期向中后期转型阶段。

城乡地域空间统筹管治,是一种可持续的空间管治模式,具体包括引导城镇在空间上的合理布局,有效利用现有土地资源,保护自然环境。建议可将镇域空间划分为城镇建设区、生态敏感区和农业开敞区3种类型,依据镇域空间的特征和内部功能,对各类型空间进行范围界定,并相应提出建设管治要求及空间发展的优先次序,使城镇发展、社会经济发展和生态环境保护得以协调进行。

(3)交通统筹协调。城乡统筹发展、城乡网络化发展的本质在于强调城乡之间的联系。在陕北地区随着铁路复线的建设、随着绥德交通枢纽的建成投入使用,必然带来物流、人流的交流融合。

在具体的城镇规划上要与市区、县城的联系通道,市、县城区与建制镇镇区之间、小城镇与小城镇之间要有一定级别的公路相连,一般要达到二级公路标准,规划尽量与重要交通干道、交通骨干线相连接;规划网络化的公路交通,加快小城镇镇域内道路的建设步伐,建制镇驻地与行政村、行政村与行政村之间一般要有三级公路相通。再一点是工矿业城镇与城市间的交通信息设施建设,形成区域交通信息网络。

(4)生态环境统筹协调。陕北地区经济基本为粗放型结构,资源依赖性严重,工业的重型化

特点突出。陕北地区小城镇环境建设面临的突出矛盾是:一是生态环境问题日益突出。二是环保基础设施严重不足。能源矿区的城镇、企业大都没有污水处理厂,也没有集中供热系统和垃圾处理场,城镇污染问题愈来愈突出。

面对如此的生存环境,必须坚持以生态和环境保护为着眼点,处理好发展和保护的辩证关系。规划重点从四方面着手:一是降低资源成本,坚决杜绝不顾质量和效益,以大量消耗自然资源为代价来支撑发展的企业的存在;二是规定城镇环各区域保各项指标;三是在规划中应考虑人口城市化,既有助于减轻对生态环境的破坏和压力;四是尽快转变陕北地区经济发展模式,提高资源型产品的加工精度和深度,延长产业链,提高附加值,建设资源节约型环境友好型社会。通过合理的规划把陕北工业小城镇带入一条资源消耗低、环境污染少、可持续性发展的绿色路径。

五、结 语

陕北地区实现跨越式发展必须走可持续发展之路,小城镇总体规划是城镇发展的有力依据,并催生新的经济形态,同时从产业、区域和社会三个层面共同推进,实现陕北地区经济新的可持续发展模式。

用科学规划、突出重点、有序推进的发展思路,积极发展小城镇,形成以镇带村、整体协调发展的格局;以目标和实际问题为导向对公共政策进行研究,加快改革城乡分治的管理政策体系,建立城乡一体化的管理制度,营造健康有序的陕北小城镇发展环境。

参 考 文 献

- [1] GRABHER G. The Embedded Firms: On the social-economics of industrial networks route[M]. London: 1993. 34-45.
- [2] POTER M. Clusters and the New Economics of Competition[J]. Harvard Business, 1998, (12): 77-90.
- [3] 顾朝林. 经济全球化与中国城市发展[M]. 北京: 商务印书馆, 1999: 23-24
- [4] 李 军, 徐东辉, 陈志诚. 对当前我国城市化的分析与思考[J]. 武汉大学学报: 工学版, 2003, (3B): 54-58.
- [5] 曾菊新. 现代城乡网络化发展模式[M]. 北京: 科学出版社, 2001: 21-24