

文章编号: 1000—8462(2001)03—0332—05

广东小城镇发展及规划思考^①

朱 竑

(中山大学 旅游发展与规划研究中心, 中国广东 广州 510275)

摘 要: 本文在回顾广东小城镇发展现状及特点的基础上, 分析了存在的主要问题, 提出了搞好小城镇建设是作为广东省率先实现现代化工作的重要组成部分的规划思路及到 2005 年, 争取 100 个左右的小城镇发展为城镇人口 3—5 万人, 个别突破 10 万人的中心镇(甚至更大), 以形成集聚效益。到 2010 年, 再争取 200 个左右的小城镇能够成为适应当地经济与社会发展需要的布局合理、设施完善、具有独特风貌和有一定规模的新城镇的发展目标, 最后还提出了相应的规划对策措施。

关键词: 广东省; 小城镇发展; 规划思考

中图分类号: TU984; F291

文献标识码: A

改革开放以来, 随着多种所有制经济形式在广东省的普遍实施, 以及港澳和海外侨胞资金在广东全方位、立体式的引进, 广东大部分地区的经济实现了持续、稳定的发展。而小城镇的发展则成为其中最具活力的因素。广东小城镇建设进入前所未有、快速发展的时期, 取得了引人注目的成绩。小城镇数量和实力的迅速增长, 又有力地推动了广东城市化的进程, 使全省城市化水平从 1978 年的 12.9% 增加到 1998 年的 35%。可以说, 小城镇的持续健康发展已成为广东城市化水平进一步提高, 经济、社会发展更趋合理、有序的关键和城市化模式选择中值得重视的方面。

1 广东小城镇发展的现状及特点

1.1 广东小城镇发展的现状分析

1.1.1 小城镇规划水平不断提高

目前广东 88% 以上的小城镇完成了一次以上的规划修编调整。调整后的规划内容也得到进一步深化, 无论是规模结构、功能结构, 还是层次结构, 都更加科学和切合实际, 充分体现了持续发展的理念, 保证了各地小城镇建设和管理的有序开展。可以说, 小城镇规划对指导广东省小城镇建设起到了重要作用。

1.1.2 小城镇建设稳步发展

小城镇数量由 1978 年的 120 个, 增加到 1998 年的 1,554 个。住宅建设持续发展, 由 1990 年的 17,491.8 万 m² 上升到 1998 年 24,639.4 万 m², 人均居住建筑面积达 18.63m², 住宅质量也不断提高, 其中楼房建筑占

住宅建筑的 70%; 公共建筑面积也由 1990 年 5,977 万 m² 上升到 1998 年的 8,703.2 万 m²。各项公共设施基本配套和完善, 逐步满足了小城镇发展的需要; 生产建筑面积也由 1990 年的 4,765.6 万 m² 上升到 1998 年的 8,102.1 万 m², 这一切为乡镇企业的发展提供了良好的环境条件。

1.1.3 小城镇基础设施配套日趋完备

目前广东省小城镇道路总长 17,898km, 比 1990 年增长 93%; 八成以上的镇已建有供水设施, 86.21% 的小城镇人口用上了自来水, 比 1990 年提高了 30%; 通电率达 100%。电话, 甚至电脑网络已开始进入珠江三角洲地区不少小城镇的寻常人家。垃圾处理和污水处理问题也已引起小城镇领导的高度重视, 投入逐步得以加大, 垃圾已经基本得到集中处理, 而污水处理能力也逐步得到提高。小城镇的环境质量大为改观, 园林绿地面积由 1990 年的 5,430hp 上升到 1998 年的 9,140hp, 人均绿地面积也由 2.36m² 上升到 3.88m²。

1.2 广东小城镇的发展特点

1.2.1 涌现出一批不同类型、不同规模的试点镇

目前全省共有 311 个试点小城镇, 其中中山小榄镇、东莞长安镇被建设部授予全国小城镇建设示范镇。通过试点镇经验的总结和宣传, 起到了以点带面、树立典型, 加快广东省乡村城市化步伐, 提高乡村城市化水平, 进而带动了全省小城镇健康发展的作用。一批小城镇已形成产业集聚优势, 并跻身国内明星镇行列。

珠三角地区的经济快速发展, 使一批区位优势好、

① 本文得到广东省建设厅城乡规划处蔡瀛处长的指导和广东省城市发展研究中心马向明高级规划师的帮助, 谨此致谢!

收稿日期: 2000—05—16; 修回日期: 2001—04—02

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(编号: 49801006)成果之一

自然、人文基础优越的小城镇迅速发展起来, 并已形成鲜明产业集聚优势。如顺德容桂的家电业, 龙江、乐从的家具业、陈村的花木, 东莞虎门的服装批发、樟木头的房地产业, 佛山石湾的建材, 珠海湾仔的三产等。不论是经济实力, 还是社会影响, 这些城镇都已经远远超越了单纯的地域界限。

如果再将外来劳工考虑在内, 不少镇不论是从其经济规模, 还是从建设面积、基础设施水平、人口规模等多方面, 都远超内地许多建制镇, 甚至是中小城市的水平(如东莞市虎门镇 1999 年工农业生产总值为 69.5 亿元, 户籍人口有 109, 910 人, 登记的外来人口为 259, 547 人, 合计约达 40 万^[2], 多项指标均远远超过一般中等城市的指标要求)。总之, 广东经过改革开放 20 多年的发展, 小城镇的发展已达到一个较高的水平, 成为广东省现代化及城市化建设的一个显著标志。

1.2.2 小城镇建成区不断扩大, 呈现城乡一体特点

经济力量的增强, 产业的不断壮大, 为小城镇的建设拓展创造了必备的条件。一些地区的建制镇之间越来越靠近, 已呈相连态势, 如东莞的厚街—虎门—长安镇之间, 寮步、大朗、黄江、樟木头及塘厦镇之间, 顺德的伦教、大良、容桂各镇之间几乎已连成一片, 难以区别城乡景观差异, 以四通八达的高质量交通网络为纽带, 形成了城乡一体、欣欣向荣的区域发展之鲜明特点。

2 广东省小城镇发展存在的主要问题

2.1 小城镇发展地区不平衡现象突出

全省小城镇受自然条件、经济发展水平等因素影响, 发展体现出较大的区域差异。珠三角地区发展最快, 建制镇密度最大, 如 1998 年, 全省 1, 554 个建制镇中, 珠三角有 410 个, 东翼有 203 个, 西翼 248 个, 其余分布在广大的粤北山区。而且, 珠三角地区的小城镇普遍经济实力强, 城镇建设步伐快, 已形成密集的城镇网络, 而粤北山区的小城镇各方面则明显落后。小城镇发展的地区不平衡现象十分突出。

2.2 一批小城镇强劲发展对行政区划形成冲击

一批小城镇的强劲发展, 使其经济社会影响已辐射到镇域以外, 甚至市外、省外(如虎门服装批发所面向的已是全国), 这种情势之下, 原有的行政区划地为牢、各自为政的旧体制已成为较大的限制因素。因此, 顺应市场经济的发展规律, 调整、协调, 甚至打破一批旧的行政区划, 建立新的适应发展需要的行政区划已成必要。

2.3 小城镇开发过程中存在严重盲目性

专业化、特色化、科学化的小城镇发展方略的制定是许多小城镇健康发展的关键。一些地方对工业、商

业、房地产等用地形势的发展估计不足, 开发量过大, 而闲置较多, 形成严重浪费。且小城镇住宅建设中建筑面积普遍贪大, 有些镇住宅人均面积超过 20m², 土地资源浪费严重, 但建设水平却偏低, 住宅功能的不够完善。个别小城镇的规划建设, 有关的标准也是越订越高, 脱离实际的现象明显。小城镇的建设颇多盲目性, 使小城镇人口、资源、环境各不协调, 影响到小城镇的可持续发展。有些小城镇的发展, 或缺乏长远规划, 或规划不够科学, 加之无相应体制保证规划的有效实施(仅仅停留在规划文本的完成), 或朝令夕改, 或随地方主要领导人的变更而重新更改, 主要规划指标不是以客观发展规律和地方实际需要为依据, 而常常出现依领导者的好恶而定等现象。

2.4 小城镇规划未能与区域规划相协调

全省各地小城镇的规划在制定产业政策和发展方向时, 对自身条件、历史基础、资源赋存等考虑较多, 着眼点更多放在自身区域内各因素的安排规划上, 却缺乏与高一区域规划的协调, 对更大范围区域内本乡镇的地位、性质、对外的联系、产业分工等的通盘考虑较少, 使自身的发展与市场, 乃至全省经济发展对本地的需要, 或本地所应该扮演的角色间产生矛盾, 出现“千军万马”奔“工业”的跟风现象, 导致许多城镇产业雷同, 规模小、项目重复, 效益低下, 资源浪费严重。

2.5 小城镇发展所带来的严重环境问题

有些小城镇对各功能区的性质及其相互联系认识不清, 造成功能分区混乱, 或企业布局过于分散, 企业规模太小, 基础设施水平低下, 使“边发展, 边治理”、“村村点火, 处处冒烟”成为一时小城镇发展的真实写照。乡镇企业未能依托小城镇集中发展, 集约化发展, 形成聚集和规模效益, 过于分散的企业布局使工业污染物的收集、处理难度加大, 往往形成严重的环境污染。

2.6 小城镇建设滞后于经济发展

由于以往发展中忽视了小城镇建设过程中对城镇风貌的保留和时代特征及地方文化特色的培育, 小城镇建设中“千镇一面”现象严重。一些城镇新区建设中对生活环境质量的重视不够, 缺乏绿化和美化工作, 公共活动空间严重不足。大量新建私宅无间距、无绿化、无开敞空间, 环境恶劣。又因为过分追求经济效益, 使公共娱乐设施等与居民生活素质相关的项目建设未能与快速提高的经济相一致。另一方面, 由于一少部分人的“暴富”, 使不少“标新立异”的“暴发户”式建筑出现在小城镇中, 破坏了小城镇原有整体景观的协调和美观。

2.7 小城镇引发了一系列的社会问题

开放改革先行一步的广东, 使大批企业在小城镇,

包括一部分村庄中成长起来,从而吸纳了为数甚众的外来劳工。由于相应的社会治安、福利保障、法律法规等未能及时跟进,加之外来从业人员较大的流动性,使一些城镇出现比较严重的社会问题。特别是那些已融入城区的城市边缘地区的城镇(即城乡结合部)已成为各种问题滋生的源头。

2.8 部分小城镇发展缺乏资金支持

由于受所在地经济整体水平、区位条件、自然环境等因素的局限,如粤北山区、粤西等地的部分小城镇缺乏再发展资金,使产业发展、城镇建设不能有效展开,难以担负起“吸纳广大农村剩余劳动力”及带动周边农村同步发展的重任。

2.9 小城镇发展缺乏必要的户籍、土地、资金等政策环境配套

小城镇是乡镇企业较为集中的地方,小城镇经济正成为全国经济发展中一支举足轻重的力量。但是要最大限度地吸引农民进镇投资和兴工经商,最大限度地使外来劳工能长久扎根,还需要创造良好的户籍、土地、房屋等政策环境,要突破原有的政策观念,克服短视及急功近利行为,为长期、持久的发展创造有利的社会环境。

2.10 小城镇管理及建设人才相对缺乏

由于广大小城镇现有的软硬条件还不能够很好地吸引人才,特别是高层次人才安家落户,使小城镇规划、管理、建设的各类人才相对缺乏,管理水平普遍不高。乡镇企业专业技术人才缺乏,难以支撑对科技越来越高的要求,高技术含量产业的发展受到影响,这在一定程度上束缚了广东大多数小城镇的进一步发展。

3 广东省小城镇规划思路及发展目标

3.1 规划的基本思路

小城镇是县以下一定区域的中心,也是农民从事二、三产业的基地和生活活动的中心。由于其中心地位,它不仅自身要建设和发展,而且还要带动其周围地区村庄的建设和发展。因此,小城镇建设是村镇建设领域的重点^[3],处于举足轻重的地位。加快小城镇的发展是党中央确定的大战略,为此要把搞好小城镇建设作为广东省率先实现现代化工作的重要组成部分,认真围绕深化农村经济改革和解决农村剩余劳动力的转移,增加农民收入这些大问题,加强小城镇的规划与建设,培育农村各级区域的经济、文化、社会中心,促进广大农村地区小康生活水平的实现,其基本思路是科学规划,有序建设,进一步引导人口及各类生产要素向小城镇集聚,不断完善城镇功能,提高生活素质,创建良好的管理机制,促进全省经济社会的全面现代化。

3.2 小城镇的发展目标

从发展目标看,小城镇建设作为实现广东现代化建设的重要组成部分,重点是强化总体功能和中心作用,使其名符其实地成为当地农村经济和社会发展的主要载体,成为带动一定区域现代化建设和全面发展的中心。对全省近1,600个小城镇(建制镇和一部分规模较大的集镇),由于齐头并进、同步发展是不可能的。应根据地域条件和市场经济的孕育程度存在的差异,珠三角、东西两翼及粤北山区的一些小城镇在发展的过程中要分别有所侧重。粤北山区和一部分东西两翼地区的小城镇,由于经济实力较差,缺乏进一步发展和建设的资金,在政策、资金上要给予适度扶持。到2005年,争取现有小城镇中100个左右的中心镇发展到3—5万人,个别的突破10万人(甚至更大),以形成集聚效益,有条件的大镇可直接申请成为小城市。到2010年,再争取200个左右的小城镇能够成为适应当地经济与社会发展需要的布局合理、设施完善、具有地方特色和独特风貌的,且有一定规模的新城镇。

小城镇建设的发展,除了适应农业现代化的需要,做好迁村并点、城镇调整和定点方案工作以外,主要任务是改善居住环境,包括住宅建设和相应的居住环境建设,达到功能完善、布局合理、设施齐全、环境良好的建设要求。使开发一片,成功一片成为可能。努力使住宅条件达到小康水平。并通过公共基础设施的高起点、高标准,供水、供热、供气、通讯、垃圾及污水处理等主要公用基础设施的现代化,达到适应和满足经济发展、社会进步需要的水平,实现居住环境的全面改善。

4 对策措施

根据广东省实现现代化的目标,按照统一规划、合理布局、因地制宜、各具特色、保护耕地、优化环境、综合开发、配套建设的方式,进一步提高全省小城镇的整体素质和水平,逐步建成一批布局合理、功能齐全、设施完善、环境优美的田园式小城镇。

4.1 重点培育建设除县城以外100个左右的中心小城镇

兼顾自然及人文条件、产业结构优势与现代发展特点,现行市场运行规律及未来区域内经济发展的趋向等众多因素,在全省重点培育建设除县城以外100个左右的中心小城镇,即每个地级市重点抓3—5个中心小城镇,将其作为信息、技术、加工、流通的依托,加快农业产业化经营的步伐,并通过引导企业向小城镇的相对集中,连片发展,以形成规模经营和聚集效益,促进产品和产业升级,加快向集约型增长方式的转变,使中心镇能更好地发挥对周边乡镇的示范、带动作用,成为区域经济、文化和社会的中心(表1)。

表 1 广东省 100 个中心镇规划建设主要参考指标^[4]

Tab. 1 The key indexes of 100 center towns' planning in Guangdong Province

类别	人口/万人	人均住宅/m ²	人均绿地/m ²	电话普及率/门/百人	人均日生活用水/l	用水普及率/%	垃圾处理率/%	排水管道普及率/%
指标	5-10	24	15	45	240	100	100	80

注: 人口为城镇人口数。

4.2 总体衔接、全面协调及小城镇建设的配套改革

科学的小城镇规划,应当同本地区经济社会发展战略及长期规划相衔接,或为发展战略及长期规划的一个重要组成部分。局部的小城镇发展规划又应当同上一层次的更大范围的小城镇发展规划相衔接。此外,还要兼顾全面协调原则,既包括经济、社会、环境的协调,一、二、三产业的协调,各个产业与基础设施的协调,物质文明与精神文明建设的协调,也包括区域间的协调,如中心城市与周边村镇及区域内的小城镇的协调。

由于小城镇建设涉及面广,政策性和综合性比较强,必须以改革为动力,以制定配套政策措施,为小城镇发展创造良好环境。加大对小城镇建设的投入,加快基础设施建设,引导乡镇企业向小城镇集中,使其发挥规模效益。

4.3 小城镇产业选择要强调特色化、专业化、社会化

借鉴日本“一村一品”的经验,在产业选择上要强调资源禀赋与市场比较优势的结合,以特色产业为依托,通过前面、后面、旁边效应,吸引一大批相关企业集中发展,产生集聚经济效益,形成“小而专,小而联”的产业体系,强调城镇间、城镇与城市间产业优势之互补,优化乡镇企业的结构,发展三产,促进工业化与城市化的同步发展,并提倡乡镇企业资源的跨镇域流动,以及在较大范围内的团队精神。

4.4 小城镇规划建设要有所侧重

小城镇的发展不应该不分主次,搞平均发展,要在较大的区域范围内统一协调。在合理的城镇密度基础上,选择条件好、发展潜力大的小城镇重点发展,并在远期中向中小城市过渡。同时要合理确定小城镇规模和构造小城镇体系,适时对现有不合理的行政区划进行调整,打破各自为政的行政区经济的壁垒,扩大中心镇的管辖范围。按照区域发展规划,设少数改制为副县级的中心镇,以扩大经济带动作用。由于各地经济发展水平不同,其建设规模、速度和标准等存在较大的差异,因此,要注重因地制宜,分类指导,试点引路,积极探索,积累经验,以点带面,通过中心镇的建设,并以此为基础,进而将其作法推广到全省其他村镇,争取在 2010 年形成全省小城镇有序、集约、持续的发展态势。

4.5 科学规划、统一建设

坚持高标准规划,在编制规划时,要树立可持续发展的观念,强化环境优先意识;在合理布局各类用地的同时,做好城市环境设计,以体现地方特色;注意开发时序问题,处理好近期建设和远期开发的关系,重点抓好

控制性详细规划和近期建设规划,坚持集中建设和滚动发展的原则,逐步实现远期目标^[5]。应由政府部门对小城镇进行统一规划,对工业小区的选址、发展方向要科学论证,协调好生产与生活的关系。在实施的过程中,要统一征地、统一开发,并坚持基础设施先行的原则,以期创造良好的投资环境,吸引更多的乡镇企业到镇上安家落户。抓好小城镇产业小区的建设,中小企业和乡镇企业要依据小城镇集中布局,连片发展,形成规模,产生集聚效应,并通过垃圾和污水的集中处理,提高小城镇的环境质量。建设环境优美的、具有岭南文化底蕴的田园式小城镇。总之,小城镇的规划要做到规模适度、合理布局、节约土地、保护环境,并能够面向未来,要有科学的超前性。

4.6 人才及户籍政策的配套

从历史上看,城乡隔离的政策主要体现在城镇户口与农村户口的区别上,引导乡镇企业向小城镇集中,农业剩余劳动力向小城镇转移,首先要制定有利于城乡流动的户籍政策,要通过有关制度创新和突破,使一大批有文化、懂技术的外来打工人员,真正从“候鸟”变成扎根本地的“主人”。并通过一系列优惠、便利的政策和措施,吸引广大人才到小城镇安家落户,为广东省小城镇中长期的经济增长做出贡献。小城镇能否启动自己的人才战略,是关系到广东省小城镇持续发展的重要问题。尤其在当前国家西部发展战略全面启动的情况下,要有忧患意识,以免南飞的“孔雀”飞向西部。

4.7 建立多元资金投入机制

建立正常的建设资金筹集渠道,特别是在税收政策上要有政策倾斜。如各县(市)在小城镇征收的城镇维护建设税原则上全部返还用于小城镇基础设施和公益设施建设。在小城镇进行房地产综合开发的企业缴纳的营业税,各县(市)可以安排 50% 以上返还用于小城镇基础设施建设。小城镇建设要安排一定的项目资金以投资、贴息和补助等方式,用于小城镇,特别是中心建制镇的公用基础设施建设以及编制规划和信息网络建设。对于经济不发达地区的小城镇规划建设,政府不仅要制订规划、给政策,更重要的是要给予资金投入方面的倾斜,以逐步形成自主发展的“造血功能”。

根据“自愿、返还、受益”的原则,积极探索以进镇居民劳务投入建设小城镇基础设施的机制,对外出经商的进镇居民根据本人意愿可以资代劳。还可以通过银行贷款,作为小城镇房地产事业的启动建设资金,推动小城镇成坊、成街地按规模建设发展。

4.8 做好宣传工作

宣传好小城镇规划建设的任务、作用及社会效益,以取得社会的支持,推动小城镇建设事业的全面发展。还要将政府有关促进小城镇发展的政策、措施广为宣传,做到家喻户晓,通过一些优惠政策和措施,吸引广大农村剩余劳力向小城镇集聚。还要破除一些传统划地为牢的习惯思想和做法,通过积极的创造条件和环境,以增加各小城镇吸引外来人口的魅力。

4.9 切实加强小城镇建设的领导

小城镇建设管理面广量大,是一项长期而艰难的工作,要进一步健全和加强小城镇管理机构,定员定编,解决好经费,稳定队伍。同时要加强培训工作,提高各级领导和管理人员的业务能力和管理水平。制定和完善小城镇建设的各项法规制度,加大执法力度,实行依法规范管理。制定和完善必要的行政法规和技术标准,做到依法管理。还应建立健全基层管理队伍,有计划地培训乡镇长及助理员,以保证正确规划理念的有效实施。

4.10 小城镇建设用地要做好总体控制

建设用地应根据有关现行用地标准,并结合广东省发展实际确定,在严格控制规模的前提下满足小城镇的发展需求。建制镇建设用地总量,以规划建设用地范围内的总人口为基准,即在规划期户籍人口人均建设用

地,每人 100m² 以内,外来暂住人口人均建设用地,每人 50m² 以内。同时,为了实现小城镇的可持续发展,要做好小城镇居住、公共建筑、工业建筑等土地利用的控制工作。小城镇总体规划须在镇域范围内划定不准建设区、非农建设区和控制发展区。

4.11 充分考虑入世以后的影响

入世后,国内,包括省内工农业生产各方面将会受到较大冲击。特别是以家庭承包制经营的我国农业势必在与国外机械化、大规模生产的竞争中落入不利地位。因此,通过小城镇的产业重组和发展带动广大农村地区积极发展城市农业(蔬菜、花卉、特色农业等),以及乡镇企业的发展,使之成为促进广东省现代化及城市化目标早日实现的新的支撑。

参考文献:

- [1] 顺德市计划统计局编. 顺德市 1998 年统计资料[M]. 1999.
- [2] 东莞市统计局. 东莞市统计年鉴 1999[M]. 北京: 中国统计出版社, 2000.
- [3] 广东省建委编. 村镇规划指引[M]. 1999.
- [4] 试点县(市)乡村城市化指标体系(试行稿)[J]. 村镇建设, 1996(11): 13-17.
- [5] 马大权, 郑小明. 试点小城镇规划建设中的—些经验教训[J]. 城市规划, 1996, 20(3): 37-40.

THE STUDY ON THE DEVELOPMENT AND PLANNING OF GUANGDONG PROVINCE TOWNS

ZHU Hong

(Center for Tourism Planning and Research, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: The development of town is the most important factor in the urbanization process. The great progress has been made in the towns of Guangdong province since reform. The paper reviews the development and characters of Guangdong province towns' development, analyses problems in towns of Guangdong Province, and points out the thinking about planning of Guangdong province towns and the aim will be achieved in 10 years, which 100 towns will become the center towns, which have 30—50 thousands populations, even more than 100 thousands in 2005. And the number may get to 300 in the year of 2010. The countermeasures are given in the end of the article.

Key words: Guangdong province; development of towns; city planning

作者简介: 朱 斌(1968—), 男, 甘肃临夏市人, 中山大学旅游发展与规划研究中心, 讲师, 博士。主要研究方向为文化地理、城市规划及旅游规划的理论和实践。