

关于城乡统筹规划的探讨

——以《昆山市城市总体规划（2009—2030）》为例

On Urban-rural Integrated Planning: “Master Plan of Kunshan City (2009—2030)” as a Case Study

赵彬

【摘要】 本文通过分析“城乡统筹”的背景，了解其产生的原因、发展过程、现状及实践情况，进而从理论角度阐述对“城乡统筹”内涵的认识，研究其目标、统筹要点以及当前工作的重点。总结“城乡统筹”在城乡经济、社会、空间以及政策方面的内容框架，了解其相互关系。探讨城乡统筹规划编制的原则和框架，从城乡规划、产业发展、资源配置、交通与基础设施建设、公共服务、就业、社会保障和管理机制八个方面阐述内容。结合编制《昆山市城市总体规划（2009—2030）》中贯彻落实“统筹发展观”的做法，探讨城市规划专业编制城乡统筹规划的要求。

【关键词】 城乡统筹 城乡统筹规划 原则与框架
昆山 总体规划

Abstract: By analyzing the background, the development process, the status quo and the practice of urban-rural integration, this article firstly expounds the idea of urban-rural integration and explores the objectives, the main points as well as the focus of current work from a theoretical perspective. It concludes the content framework of urban-rural integration in terms of urban and rural economy, society, space and policies, and clarifies the inner relations between them. Then, it discusses the planning principles and framework from eight aspects, namely, urban and rural planning, industry development, allocation

of resources, transportation and infrastructure construction, public services, employment, social security and management mechanism. Finally, based on the implementation of the notion of “overall development” in “Master Plan of Kunshan City (2009—2030)”, it explores the requirements of urban-rural integrated planning.

Key Words: urban-rural integration; urban-rural integrated planning; principle and framework; Kunshan; master plan

1 城乡统筹的背景

1.1 “城乡统筹”的产生

“城乡统筹”是一种角度、一种方法，但是为了解决在城市化进程中，经济社会发展过多关注于城市，忽视乡村的同步推进，从而带来城乡居民收入差距大，基本公共服务不平等乃至社会不公平等问题，它成为一个重要战略。

针对我国城乡二元结构带来的一系列问题，中国共产党的“十六大报告”中首次提出要统筹经济社会发展；2003年，十六届三中全会又明确提出“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的“五个统筹”的科学发展观，其将“统筹城乡发展”放在了首位，“城乡统筹”成为经济社会和谐发展的重点；2007年，在党的十七大报告中进一步明确要建立“以工促农、以城带乡，城乡一体，整体推进”的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化的新格局。提出“工业反哺农业、城市支持农村”的思路，为城乡统筹工作的推进指明了方向。“城乡统筹”正是要把城乡作为一个整体，使城乡经济社会发展一体化，促进社会公正、公平，保持社会稳定，形成全社会和谐、全面协调、可持续发展的格局。

1.2 “城乡统筹”的现状

(1) 中央政策的变化

城乡统筹是根据我国经济和社会发展的阶段性特点提出的重大战略决策,其实践大力推动了我国现阶段的城乡关系的改善。2003~2010年,中共中央国务院连续8年发布以解决“三农”问题为主题的一号文件(表1)。2003~2006年,主要是就解决“三农”问题本身提出的具体举措;2007年,明确地提出“城乡统筹”是解决“三农”问题的重要手段,由此明确解决“三农”问题的渠道,确立城乡经济社会发展一体化是“城乡统筹”的目标。2010年,文件以“国务院关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见”为题,明确了“把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求,把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容,把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措,把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务,把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力”的基本思路。

这些文件的颁发,强调了在中国现阶段“城乡统筹”作为解决“三农”问题重中之重的地位。“城乡统筹”的内涵也逐步充实。

2003~2010年关于“三农”问题的
中央国务院一号文件 表1

年份	文件名称
2003	中共中央国务院关于全面推进农村税费改革试点的意见
2004	中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见
2005	中共中央国务院关于进一步加强农村工作,提高农业综合生产能力若干政策的意见
2006	中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见
2007	中共中央国务院关于积极发展现代农业,扎实推进社会主义新农村建设的若干意见
2008	中共中央国务院关于切实加强农业基础建设,进一步促进农业发展农民增收的若干意见
2009	中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见
2010	中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见

(2) “城乡统筹”的实践

“城乡统筹”发展观提出至今,全国各地积极探索,

多层次、多广度的实践不断充实了城乡统筹的内容,如北京对郊区的“中心拉动,城乡结合”模式,江苏的“五个一体化”模式(“城乡规划一体化、基础设施一体化、公共服务一体化、就业和保障一体化和领导体制一体化”)等。因地制宜的实践形成了“城乡统筹”的理论基础,也涌现了很多城乡统筹、和谐发展的示范城市。

2007年6月,国务院正式设立全国统筹城乡综合配套改革实验区,重庆和成都成为首批试验区城市,总结概括几年来重庆市城乡统筹的成功经验为:第一,着眼于统筹城乡劳动就业,大力推动农村富余劳动力转移;第二,着眼于统筹进城务工经商农民向城镇居民转化,大力加强农民工就业安居扶持工作;第三,着眼于统筹城乡基本公共服务,逐步提高农民社会保障水平;第四,着眼于统筹国民收入分配,大力加强对“三农”发展的支持;第五,着眼于统筹城乡发展规划,大力推进生产力合理布局 and 区域协调发展;第六,着眼于统筹新农村建设,大力促进现代农业发展和农村基础设施改善;第七,着眼于统筹城镇体系建设,大力打造城镇群,减少农村,加快农民就业。

2008年3月5日,胡锦涛总书记在参加十一届全国人大一次会议江苏代表团审议时,充分肯定了昆山市“城乡统筹”的做法。2009年,笔者在编制《昆山市城市总体规划(2009-2030)》的过程中,带着关于如何城乡统筹,哪些方面需要推进城乡统筹,以及城乡统筹要解决什么问题等热点课题的思考,将“统筹发展”作为规划的指导思想,并就如何从城市规划专业技术的角度来贯彻落实“科学发展观”,形成“城乡统筹”的空间载体进行了深入的研究,通过编制城乡统筹规划来形成目标导向和行动纲领。

2 城乡统筹的内涵

2.1 城乡统筹的目标

城乡统筹要求把城、乡经济社会发展纳入整个国民经济社会发展全局之中进行通盘筹划、综合考虑。以落实科学发展观,统筹城市 and 乡村的社会、经济、资源和生态环境,促进城乡的协调可持续发展,逐步缩小城乡差距,最终实现城乡和谐发展和实现整体稳定为目标。城乡统筹是通过统筹打破城乡分割的体制和政策,促进城市基础设施建设向农村延伸、城市公共服务向农村覆盖、城市现代文明向农村辐射,促进城乡间生产要素流动,在城乡间形成地位平等、开放互通、互补共促、共同富裕、共享文明的发展格局,实现城乡经济、社会和环境的和谐发展。具体说来包括三大方面:

(1) 统筹城乡经济

统筹城乡经济增长,实现城乡GDP(或人均GDP)的均衡增长;统筹城乡产业发展,使得城乡之间在市场机制的引导下形成合理的产业分工,实现产业优势互补,加大工业反哺农业;统筹城乡资源配置,按照集聚、集约的要求,实现城乡之间资金、土地、技术等要素的优化配置。

(2) 统筹城乡社会

统筹城乡科教文化发展,即逐步推进城乡在科技、教育和文化方面实行统一政策和标准,实现城乡科技、教育和文化事业的协调发展;统筹城乡人口发展,鼓励长期从事第二、三产业的农村剩余劳动力进入城市;统筹城乡保障,建立城乡衔接、公平统一的社会福利保障制度。

(3) 统筹城乡空间

关注“城乡空间一体化”和“区域空间管制”的推进,对城乡空间按照因地制宜、适度集聚、保护地方特色的原则进行全面统筹,支持经济社会的发展,保障城市健康发展,乡村合理布点,村庄良好建设,促进可持续发展;加快城乡基础设施建设步伐,通过规划先行,科学推进城乡基础设施建设。

2.2 城乡统筹的重点

(1) 城乡统筹必须坚持优先推进城镇化

城市化是各国经济社会发展的普遍规律,城市化是工业化的必然趋势、农业现代化的重要支撑和归宿、第三产业发展的强大动力,反过来城市化又极大地促进工业化、市场化和现代化的发展。结合我国当前水平,继续推进城市化进程,是消除城乡二元结构、解决“三农”问题的基本途径;对比发达国家差距,就是要树立城市化优先的原则,推进城镇建设和发展,以吸引和接纳更多的农民进入城镇就业发展、安家落户,引导农村剩余劳动力有序地向城镇转移,使城镇的产业发展得到足够的劳动力资源的支撑,更好地带动农村腹地的发展。

(2) 城乡统筹要贯彻社会主义新农村建设思路

中国农村区域的规划建设不应脱离城市、区域发展背景;不能仅仅从城市角度自上而下地规划农村发展,更重要的是结合农村实际、上下结合、因地制宜、分类指导新农村的建设。

我国社会主义新农村建设提出了“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求。“生产发展”是新农村建设的中心环节,是实现其他目标的物质基础;“生活宽裕”是新农村建设的目的;“乡风文明”体现农村精神文明建设的要求;“村容整洁”是展现农村新貌

的窗口,是实现人与环境和谐发展的必然要求;“管理民主”是新农村建设的政治保证,体现了对农民群众政治权利的尊重和维护。

(3) 城乡统筹要避免搞形象工程

在城乡统筹规划过程中,要遵守“因地制宜、实事求是、全力以赴、量力而行”的原则,避免在新农村建设中过分注重农村土地向城市土地的流转而偏离社会保障的完善,避免造成浪费。城乡统筹是个城乡关系逐步转变的过程,不是一蹴而就的,各地在城乡统筹中,要针对地方特征,结合地方的经济社会发展水平提出符合地方实情的城乡统筹标准和内容,不能仓促上马,好大喜功,也不能顾及面子,搞形象工程。

(4) 城乡统筹要完善相应政策配套

城乡统筹规划牵涉城乡运作的多个部门,但是从政策体系配套上,还存在难度。国家出台的各项政策均重在操作层面,在税务、财政、农民就业等各方面均提出具体的实施办法,但是,没有一个完整的城乡统筹政策体系来统领,造成各部门统筹合作缺乏力度,绩效不明显。而城市规划部门提出的政策建议只能流于形式,未能形成很好的反馈机制被统筹城乡整体发展的部门接纳,也就不能最大限度地发挥其以空间优化支撑经济社会发展的作用。

2.3 城乡统筹的难点

(1) “差异化”

“城要像城,乡要像乡”。城乡统筹强调的“经济社会发展一体化”并不是说城乡建设面貌一致,把农村建设成城市,而是强调用一体化的标准配置,注重“城乡差异”的原则,主要反映“城”与“乡”在人口密度、居住环境、建筑物密度、工农业生产方式等方面的差异,这是客观存在的,本身并不意味着社会收入、经济收入的不同;城乡差异并不是要由人为的、制度的原因去造成“城”与“乡”在待遇上的不平等。城乡差别仍会普遍存在,重要的是促进城乡结构和功能互补,实现城乡各种要素的合理配置和可持续发展,特别提出要保留城市和乡村本质特色的差异和文化特色的差异。

(2) “均等化”

城乡统筹,要求“基本公共服务均等化”(当前我国的公共服务包括教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安),并不等同于“均质化”。由于农村的集聚规模与城市差距较大,而我国又处于城市化快速发展时期,有限的资金的使用,必须通盘考虑公共服务建设的城乡统筹在投入强度、建设

标准、服务层次上的差异，需要统筹考虑其建设运行的成本和效率。

(3) “标准化”

中国各地发展差异大，城乡统筹难以形成统一的标准，从国家层面来说，首先要落实的是基本公共服务均等化，增强地方政府提供公共服务的能力，采取对乡村“多予”“少取”“放活”的政策，通过完善公共财政体制，逐步缩小农村和城市的差距。“城乡统筹”视城乡经济社会发展阶段的不同，其解决的重点不尽相同，无法用统一的标准去衡量，但是集中体现在几个方面，即“深化”城乡的规划、资源配置和管理体制，“完善”城乡的劳动力、产业、城乡结构，“加强”城乡的公共服务、社会保障、基础设施建设。

3 城乡统筹规划原则与框架

“城乡统筹”的认识主要牵涉到经济、社会、城乡空间和政策等方面，强调重构，形成“一体化”格局。城乡统筹规划的编制主要形成两种方向，一种侧重城乡经济统筹和社会统筹以及配套政策等非物质层面的内容；另一种侧重于城乡物质空间载体合理优化来支撑经济社会发展，通过空间建设管制满足可持续发展要求，着眼于统筹发展的框架下优化配置城乡资源，促进城乡各种资源要素的合理流动。随着各自领域的深化，两种方向的研究基本形成了相同的内容体系，只是关注的重点有所侧重，其实两者相辅相成，互为依据。

研究城乡统筹的实践经验，可以发现“统筹城乡规划编制”均为最重要的部分，作为龙头的城乡规划编制对于城乡统筹的战略意义重大。

3.1 城乡统筹规划的原则

(1) 适应性：与经济社会发展水平相匹配，与发展阶段相适应

结合城市化和工业化进程，城乡统筹发展将更多体现在工业反哺农业、城市支持农村，缩小城乡之间收入水平、生活质量等方面的差距，目标是实现城乡同步现代化。

(2) 差异性：形成特色鲜明的城乡产业格局、空间结构和景观特色

经济社会发展一体化不是城乡一样化，不应用城市的规划建设模式对待乡村发展。城乡统筹应当高度重视城市和乡村的差异性，从内在机制联系探索城乡和谐发展的创新模式，寻求从被动相关走向主动互补协作的新型城乡关

系，突出城市和乡村各自的产业格局、空间结构和景观特色。

(3) 集约性：坚持城市化集聚，合理调控城乡资源配置

城乡统筹发展必须遵循城市化集聚发展的一般规律，以规划调控城乡资源配置，与交通引导集聚和设施引导集聚有效结合，强化产业发展必须向园区集中，鼓励从事第二、三产业的人口向城镇社区转移，以政府规划与市场配置共同引导和促进要素流动，提高城乡发展的效率和效益。

3.2 城乡统筹规划的框架

城乡统筹规划为解决“三农问题”提供手段，主要解决“城市与农村”“市民与农民”“工业与农业”问题。将经济社会和城乡空间结合，城乡统筹规划包括八个方面，即“统筹城乡规划、统筹城乡产业发展、统筹城乡资源配置、统筹城乡交通和基础设施建设、统筹城乡公共服务、统筹城乡就业、统筹城乡社会保障和统筹城乡管理体制”（图1）。

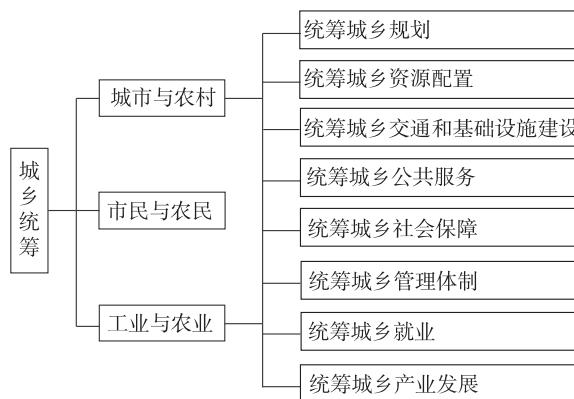


图1 城乡统筹内容框架示意图

(1) 统筹城乡规划

将城市和农村作为一个有机整体放到区域中去考虑，促进城乡经济社会协调发展，打破城乡分割，扩大城乡交往，建立新型的城乡关系；统筹考虑将城乡空间作为整体来进行规划，整合涉及空间范畴的各种类型的规划形成规划全覆盖，综合解决各部门编制的规划之间可能存在的矛盾，通过分析协调，形成可操作、有保障、好落实的规划；制定城乡统筹的目标体系，在此指导下编制各类规划，并将目标分级落实，分类达标；针对不同的城乡空间现状建设特点，因地制宜地采用规划手段形成城乡空间建设指导。

(2) 统筹城乡产业发展

贯彻“集约集聚”发展，布局城乡产业空间，注重地均效益调控，加快产业转型升级；促进城乡产业互补与融合，形成良性互动。

加快“以工促农”，促进农业技术进步创新；促进“以城带乡”，加大城市向农民开放的力度，推进“城乡互动”，构建平等和谐的城乡关系。

(3) 统筹城乡资源配置

发挥市场在城乡资源配置中的基础作用，提高资源的利用效率，合理发挥政府的调节作用，保证公平的发展权利，积极促进城市化质量的提升，保护农民利益。严格保护基本农田和耕地质量，完善土地流转政策，实现城市建设用地的增加与农村建设用地的减少挂钩。加强节水、节能，逐步改善地表水环境；加强水源地保护。加大政府在公共财政资金上对农业的侧重，实行财政转移支付制度和财税优惠制度。

(4) 统筹城乡交通和基础设施建设

建立城乡一体的交通网络。确定“道路网、客货枢纽等交通基础设施高效协作，完善客货分离、内畅外捷、复合多选的交通运行条件，形成各种交通方式协调发展的多层次、高效率综合交通体系”的总体目标。划分城乡统筹的交通分区，强化城乡一体的公共交通体系，建立智能化的城乡交通管理系统，统筹城乡客运、货运、旅游交通组织。

加强基础设施对空间布局的引导作用，通过优化基础设施网络，合理引导人口、产业的集聚。统筹区域基础设施系统衔接与协调，提倡相关重要资源设施互为备用，各类基础设施提倡共建共享，推进其发展由“就地配套、无序扩大、各自为政”向“集约高效、系统优化、统筹建设”转变。

(5) 统筹城乡公共服务

设置城乡一体的公共服务网络，实现与市域空间吻合的公共服务设施配套体系。按照对应的服务范围和覆盖半径对市域均等化配置。公共服务设施的配置与城镇规模、功能定位和经济发展水平相适应，针对城镇空间特色配置公共服务，按照实际要求配置项目，支撑规划确定的城镇职能。

(6) 统筹城乡就业

以推进城市化进程为导向，通过加强农村劳动力职业素质教育和劳动技能培训，以城乡劳动力市场一体化推动城乡就业一体化，以城乡一体的失业率监控，保障城乡居民稳定充分的就业。并根据劳动生产率设置经济社会发展目标和就业人口结构。

(7) 统筹城乡社会保障

维护社会公平，保障社会稳定，建立与经济社会发展水平相适应的城乡社会保障体系，逐步完善外来人口社会保障制度，推进社会保障由“低水平广覆盖”向“高水平全覆盖”发展，消除城乡社会保障差别。

(8) 统筹城乡管理体制

完善目标考核机制和政策保障机制，支撑空间发展战略，促进城乡统筹发展与经济社会发展有效协调。

按照转变发展方式、提升发展质量、改善社会民生、建设生态文明的总体要求，完善保障适应地方实际的科学发展的考核机制。

4 《昆山市城市总体规划（2009—2030）》的落实举措

作为全国县级市 GDP 排名第一的昆山市，在率先全面建成小康社会以后，面临着率先基本实现现代化的历史使命；要转变现有的以土地、水、能源等资源的大量消耗和局部生态环境牺牲为代价的发展模式，整合并挖掘存量土地资源，提高地均产出效益，减少能源消耗，保持经济社会的可持续发展。长三角一体化进程的推进、上海“两个中心”的建设以及区域性轨道交通设施的完善，给昆山的发展带来了新的机遇和挑战。这些发展条件的变化都预示着昆山发展进入转型升级期。

2007年10月发布、2008年1月1日起施行的《中华人民共和国城乡规划法》明确了城乡规划的公共政策属性，强化其作为政府统筹安排城乡建设空间、保护生态环境、合理利用自然资源、维护社会公正与公平的重要依据，坚持先规划后建设的基本原则，对新一轮城市总体规划的编制提出了更高的要求。

城市总体规划的编制是一项系统工程，为了落实“统筹发展”的理念，在《昆山市城市总体规划（2009—2030）》（以下简称总规）的编制过程中，做了有益的尝试，现就部分内容介绍如下：

4.1 关于统筹城乡规划方面

(1) “三规合一”协调下的空间落实

以城乡规划一体化统筹城乡空间布局，强化中心城市功能，保护古镇特色，优化村庄布点，使城市文明与乡村文明相得益彰、和谐互补。将市域作为一个整体规划，促进城乡经济社会协调发展，打破城乡分割，扩大城乡交往，建立新型的城乡关系；统筹考虑土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划、城市总体规划“三规合一”，

整合涉及空间范畴的各种类型的规划形成规划全覆盖，综合解决各部门编制的规划之间可能存在的矛盾，形成可操作、有保障、好落实的规划。

(2) 城乡发展全局的统领

借鉴新加坡、中国香港、日本、中国台湾等发达国家和地区现代化经验，从经济发展、人民生活、民主政治、

生态文明四个方面，选取多个指标项，科学确定现代化指标值，努力构建“创新的城市精神、精细的城市管理、文明的社会风气、和谐的社会氛围”，实现“现代化”的总体发展目标，形成统领全局的导向，各类规划的编制牢牢把握住规划总体目标，按照指导性和约束性的要求分级落实，分类达标（表2）。

江苏省昆山市城乡统筹发展目标一览表

表 2

类别	指标	指标对象	现状值 2008年	目标值			备注
				2015年	2020年	2030年	
经济发展	1. 人均 GDP (元/人)	市域	91223	160000	267000	364000	指导性
	2. R&D 经费占 GDP 比重 (%)	市域	1.9	2.3	2.5	2.7	约束性
人民生活	3. 居民收入 (元/人)	城镇	24808	50000	71000	120000	指导性
		农村	11934	28000	43000	80000	指导性
	4. 基尼系数	市域	0.3	0.28	0.27	0.26	指导性
	5. 恩格尔系数 (%)	城镇	33.7	25	20	14	指导性
		农村	35.8	26	21	15	
	6. 城镇登记失业率 (%)	城镇	2.25	2.1	2.0	2.0	指导性
	7. 城乡基本养老保险覆盖率 (%)	市域	95.2	97	99	100	约束性
8. 人均受教育年限 (年)	市域	11.6	13	14	14	指导性	
民主政治	9. 社会安全指数 (%)	市域	82	90	95	98	指导性
	10. 公民自身民主权利满意度 (%)	市域	75	85	90	95	指导性
生态文明	11. 万元 GDP 能耗 (吨标准煤/万元)	市域	0.61	0.46	0.38	0.25	约束性
	12. 万元 GDP 二氧化碳排放量 (吨/万元)	市域	0.46	0.4	0.35	0.3	约束性
	13. 环境质量综合指数	市域	91.43	94	95	97	指导性
	14. 森林覆盖率 (%)	市域	23.3	24	25	26	约束性
	15. 绿化覆盖率 (%)	城镇	45.03	48	50	50	约束性

(3) 城乡空间建设的指导

针对昆山市域现状资源禀赋、发展潜力的分析结合规划要求形成三个片区，以片区理念对市域保留城镇因地制宜地形成有针对性的空间建设指导（图2）。通过对昆山市域现状资源禀赋、发展潜力的分析划分片区，以片区规划促进资源整合，产业集聚和城市空间合理布局，通过片区主体功能定位，指导村庄布点乃至片区内的新农村建

设。这样的划分也能有利于充分利用和合理设置交通、水电、信息、环境等区域性基础设施，避免资源和设施的低效运作和重复建设，因地制宜地形成城乡差别化的空间建设指导，优化资源配置。有利于避免经济社会快速发展导致城市无序膨胀与摊大饼式的恶性扩张，有序拓展城市发展空间，加快城市化进程。

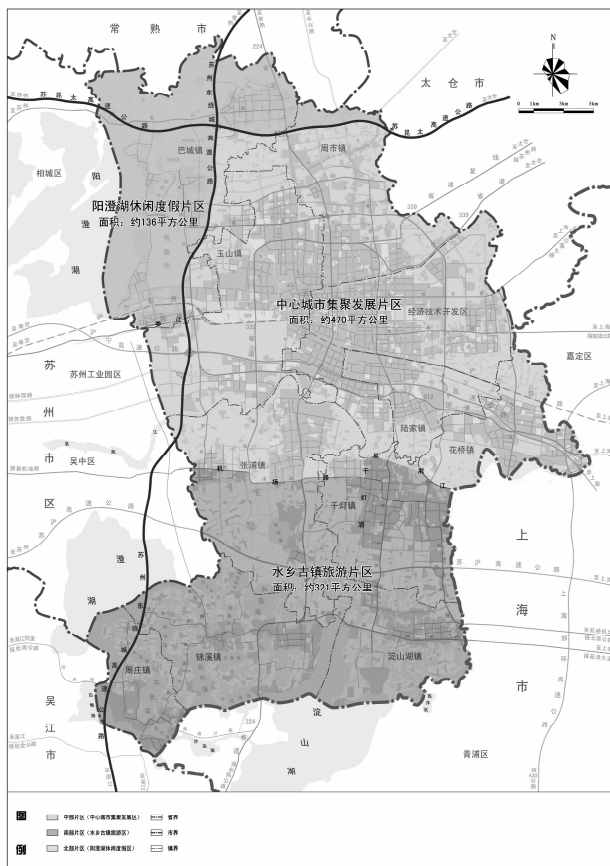


图2 昆山市域片区划分图



图3 昆山市域交通分区规划图

4.2 关于统筹城乡产业发展方面

(1) 统筹内生发展和对外开放

外向型经济是昆山经济发展的主要特征，2008年外资企业产值占工业总产值比例接近90%，外贸依存度达到280.9%，但内资、内生的潜力尚未充分发挥。规划要求不断提高外向型经济的根植性，重点发展资金或技术密集型、投资规模较大的支柱产业，强化产业链构建，增强外资的稳定性。同时，扶持内资尤其民营企业的发展，完善要素市场体系，建立健全中小企业服务体系，营造公平竞争的市场环境，重点发展外资龙头企业的配套产业、技术密集型的新兴产业和具有地方特色的传统产业，增强自主创新能力，加强载体建设和产学研联合发展，引进高端人才，提高对先进技术的消化吸收能力。

(2) 贯彻“集约集聚”发展，布局产业空间

作为城乡产业发展的空间载体，无论是第一产业还是第二、三产业空间，要坚持“集约、集聚”的布局原则，昆山总规落实在“八个度”上。“企业投资有强度”，以投资强度为手段控制企业用地规模；“配套用地有限度”，避

免建设“花园式工厂”浪费土地；“地上建筑有高度”，鼓励企业用地向空中发展，建造多层厂房、立体厂房；“土地开发有进度”，对签约的项目及时跟踪了解建设进度和用地情况，避免土地资源的闲置和浪费；“村庄整合有深度”，把农民动迁工作与村庄整理、新农村建设有机结合，多层安置，避免“二次动迁”；“产业转移有梯度”，强化规划的导向作用，科学制定产业功能片区规划，合理安排产业布局，积极倡导产业向规模集中、农民向城镇集中，不断优化用地结构，寻求区域产业发展与土地资源的合理配置；“盘活存量有力度”，加大对闲置土地的处置力度，对依法收回的土地重新进行市场化配置，确保土地资源的高效利用；“市场化运作有透明度”，对经营性用地一律实行招标或拍卖方式供地，实行“阳光操作”。

(3) 注重地均效益调控，加快产业转型升级

以节约资源、降低能耗、减少排放、促进就业、提升效益、自主创新为产业发展方向，合理调整产业结构，提高劳动生产率，提升用地效益。参照国外产业发展阶段性

经验,结合经济社会规划设定的发展目标,核算各产业用地的地均效益,以此为指导对产业提出转型升级的改造要求。

提出“优化制造业发展、加快服务业发展、推进高效都市农业发展、鼓励乡村传统手工业发展、引导乡村旅游业发展”的针对性产业发展政策,促进城乡产业互补与融合,并在市域空间具体落实,形成若干特色产业园区,促进高效、规模化发展。在中心城区的用地规划中,规划弹性用地应对产业发展需求和不可预见的重大发展机遇,为城市产业转型升级提供载体。

(4) 促进城乡产业互补与融合,形成良性互动

在昆山总规中为了城乡产业互动,规划提出:落实通过科技反哺,着力促进农业高新技术产业化,实现传统农业向现代农业的技术跨越;积极发展都市型农业,逐步形成优质、生态、高产高效、可持续发展的农业产业结构,提高农业综合效益和农产品市场竞争力;通过发展多种形式的农民专业合作社,鼓励农民把土地流转给农业企业和农业基地,形成高效农业规模化生产。

4.3 关于统筹城乡交通和基础设施建设方面

(1) 统筹城乡交通

昆山总规全面推行“交通引导”发展理念,建立城乡一体的交通网络(图3)。根据交通特征、用地功能、发展要求、资源保护差异将市域空间划分为公共交通优先发展区、公共交通与小汽车平衡发展区、小汽车宽松发展区、机动交通限制发展区四类交通分区。各分区在路网密度、公交发展水平、停车调控政策、货运交通管理等方面制定差异性政策,以调控交通需求分布、优化交通环境。

以昆山市域分区为基础,差别化政策调控交通需求,按照对公交和小汽车发展的不同导向进行交通分区,差别化配置交通设施,调控交通出行结构,落实公交优先,有序引导小汽车的使用,优化交通流空间分布。以公共交通引导居住与服务业布局,以公交优先和发展绿色交通为导向,突出轨道交通的主体地位,发挥枢纽可达性的集聚效应,引导枢纽地区用地集约开发,形成沿轨道交通线的轴向点状空间结构,实现交通发展和用地布局的协调互动。以货运区位引导工业用地集聚,以高速公路出入口、快速路、高等级航道及货运铁路枢纽形成的货运交通优势为导向,与外部枢纽的便捷联系为指向,引导工业用地集聚。以特色交通引导旅游资源开发,以各个片区之间的特色交通联系为导向,结合客运枢纽布局,构筑多元化的旅游交通体系,引导旅游资源开发利用。以慢行交通优化提升公共交通吸引力,从路权上保证慢行交通的优先性和安全

性,通过人性化设施改善慢行交通环境,加强慢行交通与公共交通的有机衔接,提升公共交通吸引力。

(2) 统筹城乡基础设施

在昆山总规中,对于城乡基础设施的建设提出以“统筹、安全、节约、引导、超前、和谐”为原则,实现给水、电力、通信等基础设施“服务质量均等化”,污水、燃气、供热等基础设施“提供方式因地制宜、差异化”。加强基础设施对空间布局的引导作用,通过优化基础设施网络,合理引导人口、产业的集聚。加强城乡水环境综合整治,提出垃圾分类收运、分类处置,并制定推进时序计划。

(3) 统筹城乡生态环保

昆山总规中通过对市域的用地评价,确定禁建区、限建区、适建区和已建区的空间管制规定。运用新技术分析,切实改善生态环境,寻找解决环境问题的突破口。在总规中运用了“碳氧平衡分析技术”,通过优化调整“城市规模、产业结构、用地布局、交通方式、能源结构、能源效率”等要素,降低碳排放和氧消耗,提高碳固定和氧释放,实现低碳发展。在实现同一经济总量的前提下,进行不同发展路径的方案比选,选择低碳富氧的方案。

4.4 关于统筹城乡公共服务方面

(1) 均等化的基本公共服务网络

实现城乡社区公共服务水平均等化,按功能和需求配置市域公共服务设施,使城乡居民不出社区就能享受便民商业、文化体育、医疗保健、社会治安等公共服务。实现城乡教育资源均等化,建立确保城乡教育事业均衡发展的公共财政投入保障机制,全面提高人口素质。

设置城乡一体的公共服务网络,实现与市域空间吻合的公共服务设施配套体系。按照“政府主导、市场主体、体系现代、便民使用”的原则,规划建立“市级—功能区—居住社区级—基层社区级”四个层次、覆盖城乡、功能完善的综合公共服务体系(表3)。

昆山市规划城乡公共服务设施体系一览表 表3

级别	设置标准
市级	服务昆山全市,部分功能具有更大范围的区域服务能力
功能区级	服务30万~50万人
居住社区级	中心城区内服务3万~5万人,北部片区和南部片区服务全镇
基层社区级	中心城区内服务0.5万~1.5万人,北部片区和南部片区服务1000~2000人

(2) 特色化的公共服务配置

公共服务设施的配置在均等化的前提下,也要兼顾特色化的发展。在昆山总规中,结合北部阳澄湖休闲度假片区旅游资源开发,提出商贸服务设施配建,沿阳澄湖滨水地区建设以“品蟹”为主题特色的餐饮美食休闲街区、小型度假村、散点分布的农家乐等体验式旅游项目,依托沪宁城际铁路阳澄湖站形成以旅游集散、特色会展、水产品物流为主导功能的专业服务中心,在南部水乡古镇旅游片区依托旅游资源,结合旅游交通组织,开发特色餐饮美食

街、民间收藏品交易市场、小型民俗博物馆等特色旅游配套设施,建设会展中心、商务会所、度假别墅等专项旅游服务设施。

4.5 关于统筹城乡就业方面

统筹城乡就业就是要把它与城市化、工业化结合起来,大力推进农村劳动力向第二、第三产业转移(表4)。规划对经济社会发展目标进行分解,以劳动生产率指导三次产业的就业人口分配,形成合理的城乡就业结构。

昆山总规基于产业发展的就业人口预测

表4

年份	第一产业		第二产业		第三产业		合计就业人口 (万人)
	劳动生产率 (万元/人)	就业人口 (万人)	劳动生产率 (万元/人)	就业人口 (万人)	劳动生产率 (万元/人)	就业人口 (万人)	
2015年	7	3	12.5	90	20	52	145
2020年	27	2.6	48	91	70	76.4	170
2030年	30	2.5	47	85	65	93	180.5

4.6 关于统筹城乡管理体制方面

规划提出根据区域统筹发展的要求,实施分区考核;根据创新发展的要求,实施分行业考核;根据转型发展的要求,分约束性指标和引导性指标进行考核;根据率先发展的要求,实施分进度考核;按照让群众满意的要求,合理进行定量考核与定性考评。

度,体现差异化,但核心要点是保障基本公共服务的均等化,并坚持推动城市化促进城乡统筹发展。

参考文献

- [1] 张泉,王晖等.城乡统筹下的乡村重构[M].北京:中国建筑工业出版社,2006.
- [2] 张泉,王晖,梅耀林,赵庆红.村庄规划[M].北京:中国建筑工业出版社,2009.
- [3] 仇保兴.城乡统筹规划的原则,方法和途径[J].城市规划,2005(10).
- [4] 赵英丽.城乡统筹规划的理论基础与内容分析[J].城市规划学刊,2006(1).
- [5] 张伟,徐海贤.县(市)域城乡统筹规划的实施方法探讨[J].城市规划,2005(11).
- [6] 邹军,刘晓磊.城乡一体化理论研究框架[J].城市规划,1997(1).
- [7] 张京祥,陆泉麟.协奏还是变奏:对当前城乡统筹规划实践的检讨[J].国际城市规划,2010(1).
- [8] 江苏省城市规划设计研究院,上海市城市规划设计研究院.昆山市城市总体规划(2009-2030).
- [9] 张国华,张二震.改革开放的昆山之路[M].北京:人民出版社,2008.

5 结语

“城乡统筹”发展观逐步成为热点。面对新形势、新条件对城乡建设的新要求和新趋势,城乡规划工作也在积极应对,尽力在统筹城乡发展中发挥应有的作用,使城市规划对经济社会发展,构建和谐社会产生持续推动作用,使经济社会发展一体化这个庞大、复杂的系统工程在各方面达到最佳,做到最好。

总体规划能够落实和保障促进城乡统筹发展的关键内容,可以从城乡规划、产业发展、资源配置、交通和基础设施建设、公共服务、就业、社会保障、管理体制等方面进行组织。各个城市所处经济社会发展阶段不同,城乡统筹的内容和重点也应有所不同,应合理掌握规划研究深