

皖江城市带承接产业转移示范区建设背景下的安徽省分区统筹模式探索

Some Thoughts about The Anhui Province's Urban and Rural Integrated Development Mode under The Establishment of The Wanjiang Urban Agglomeration Demonstration Undertaking Transferring Industries Area

刘复友 汪树群

【摘要】近年来,城乡统筹发展已经成为安徽省重要的发展战略之一,2010年国务院批准设立皖江城市带承接产业转移示范区。本文分析了示范区的设立对安徽省城镇发展带来的促进作用,认为安徽省省域城镇空间将受到政策与市场、工业化与城镇化的多重动力驱动而产生重构,安徽省城乡统筹发展模式将在空间上呈现不同的特色化和差异化模式。

【关键词】城乡统筹 皖江城市带承接产业转移示范区 模式

Abstract: In recent years, urban and rural integrated development has become one of the important development strategy in Anhui province. In 2010, The Wanjiang Urban Agglomeration Demonstration Undertaking Transferring Industries Area has been set up. This paper analyses the promoting function of demonstration area for the urban and rural coordinated development. It can change the urban system of Anhui province, so the urban and rural integrated development has the different characteristic and mode in different space.

Key Words: urban and rural integrated development, The Wanjiang Urban Agglomeration Demonstration Undertaking Transferring Industries Area, mode

1 安徽省城乡统筹发展的现状与存在问题

2009年12月31日,《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》是自2004年以来第七个关注农村的一号文件,城乡关系已被国家提高到一个新的高度。社会主义新农村建设、城乡规划法的出台等,进一步要求高度重视城乡统筹发展。近年来,安徽省将城乡统筹发展提升到了战略的高度加以重视。从2008年开始,省政府先后批准合肥、马鞍山、芜湖、铜陵、淮北和淮南市设立安徽省城乡一体化综合配套改革试验区,建立以工促农、以城带乡长效机制,争取用3~5年的时间,基本形成城乡一体化发展的新格局,为全省统筹城乡发展、构建和谐社会发挥示范带动作用,争取在全国城乡一体化发展中探索出一条新路。目前,各试点市均成立了相应的领导小组和推进机构,出台了城乡一体化规划或实施方案,在城乡空间布局、基础设施建设、产业发展、社保就业、社会发展、生态建设等方面稳步推进一体化。

虽然近年来安徽省城乡经济社会关系发生了较大的变化,城乡分割和相互封闭的格局正被逐步打破。但是,城乡关系远未达到根本性改变,城乡二元结构的种种矛盾仍然十分尖锐。主要表现在城乡经济发展失衡,县域经济发展明显滞后;城乡居民收入失衡,消费水平呈拉大之势;城乡基础设施差距较大,广大农村生产和生活条件较为落后;城乡公共产品供给失衡,农村社会事业发展滞后。安徽省城乡二元结构的形成,既是长期的、历史的因素叠加的结果,又受到经济和制度等现实条件的作用。总的来说,安徽省城乡统筹的难点和主要矛盾体现在体制、观念、

作者:刘复友,安徽省城乡规划设计研究院总工程师、教授级高工
汪树群,安徽省城乡规划设计研究院工程师

皖江城市带承接产业转移示范区建设背景下的安徽省分区统筹模式探索

经济、人口诸多方面。包括人多地少的矛盾尤为突出，农村劳动力大量过剩；城乡分隔的二元结构政策和城乡分治体制的惯性作用，造成城乡发展机遇的不平等；工业化、城市化水平不高，安徽省城乡统筹发展的经济动力不足，县域经济规模小、功能弱，集聚效应和辐射作用有限；广大农村资金较为匮乏，投入严重不足；农村人口数量庞大，整体素质不高，加大了城乡统筹的压力。

2 皖江城市带承接产业转移示范区建设对安徽省城乡统筹发展的促进性效应分析

2.1 皖江城市带承接产业转移示范区的设立

2010年国务院批复设立皖江城市带承接产业转移示范区，示范区范围为安徽省长江流域，包括合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、池州、巢湖、滁州、宣城九市全境和六安市金安区、舒城县，共59个县（市、区），辐射安徽全省，对接长三角地区。2008年区域年末总人口3058万人，地区生产总值5818亿元，分别占安徽省的45%和66%。要求示范区立足安徽，依托皖江，融入长三角，连接中西部，积极承接产业转移，不断探索科学发展新途径，努力构建区域分工合作、互动发展新格局，加快建设长三角拓展发展空间的优选区，长江经济带协调发展的战略支点，引领中部地区崛起的重要增长极，成为合作发展的先行区、科学发展的试验区、中部地区崛起的重要增长极、全国重要的先进制造业和现代服务业基地。

规划明确要求示范区要探索经济社会协调发展新途径，加快社会事业发展，推进基本公共服务均等化。探索城乡统筹发展新模式，缩小发展差距，推进城乡一体化。

2.2 示范区的设立对安徽城乡统筹发展的影响

2.2.1 引起省域城镇空间重组

皖江城市带承接产业转移示范区在皖江沿岸适宜开发地区高水平规划建设承接产业转移集中区，近期以相邻城市联动为主，远期推进沿江城市跨江联动发展，将有力推进示范区工业化和城镇化进程。其对安徽省域城镇体系空间重组主要表现为：①产业新城的出现，集中区是大规模、集群式承接产业转移的重要载体，将形成新型产业功能区或产业新城，逐步与周边城市相融合。②沿江地区现有城市发展加速，组合城市初步形成。合肥将形成合肥城镇密集区，芜湖、马鞍山市初步形成芜马组合城市，铜陵、池州初步形成铜池组合城市，安庆大都市区雏形出现，其他城市如宣城、滁州、巢湖、六安发展速度加快，根据集中区的合理选址和建设发展，区域远景可形成芜马

巢联合体和安池铜联合体。③中小城镇不断壮大和发育，城镇等级结构进一步得到完善。④城市分工进一步明确，城市间横向联系增强，城市功能逐步完善。⑤空间结构由“单中心”演化为“多极化”格局，沿江城镇的“主脊”地位将进一步凸显，逐步演化成更高级别的网络状城镇体系空间形态，形成城镇密集区（组合城市）、都市连绵带、城市发展带等空间形态（图1）。

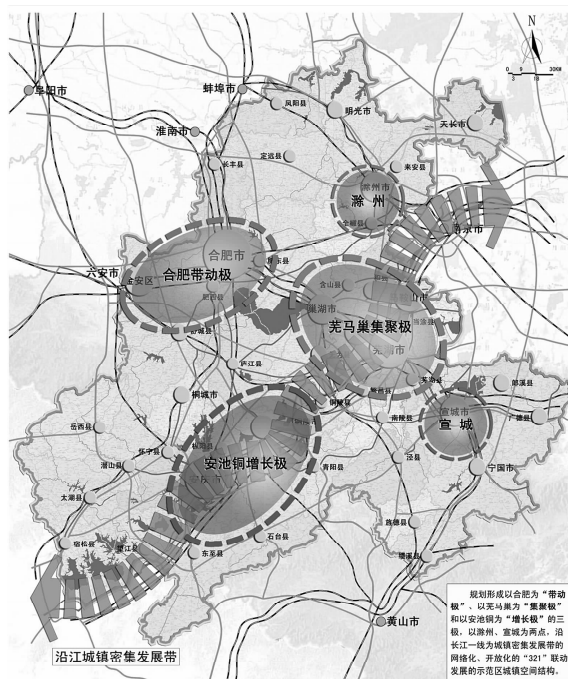


图1 皖江城市带承接产业转移示范区城镇空间组织图

通过示范区的建设，将促进一圈、一群的融合，区域内部形成以沿江一线为城镇密集发展带，以合肥为“带动极”、以芜马巢为“集聚极”和以安池铜为“增长极”的三极，以滁州、宣城为“两星”的网络化、开放化的“132”联动发展的示范区域城镇空间结构。

《安徽省城镇体系规划（2004-2010）》明确提出安徽省的省域空间呈现一圈、一带、一群的结构。即合肥经济圈、沿江城市带、沿淮城市群。同时提出促进皖北大开发、皖南大发展。随着示范区的建设，省域空间总体战略将整合现有圈、带、群，顺应合淮蚌一体化发展的趋势，加入淮南、蚌埠成为核心战略区域，实施江淮城市群崛起新战略，将进一步带动皖北、皖南、皖西联动发展，实现安徽整体协调发展，加快推进城乡一体化进程。采用江淮城市群与特定功能地区相结合“一群三区”的框架，共构可持续发展的全省发展格局（图2）。即从主体功能区划的角度将安徽省分为江淮城市群、皖北区、皖南区、大别山区。

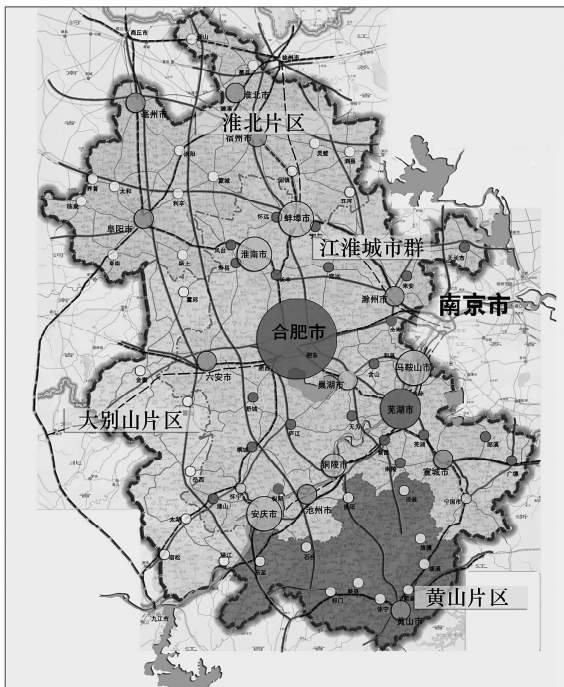


图2 安徽省城镇群发展战略图：一群三区

2.2.2 促进生产要素的大量流动

在政策力和市场力的双重作用下，在较短时间内带来人口、资金、信息、交通、能源等大量经济要素将在示范区区域集聚，促进示范区工业化和城镇化进程的快速发展。特别是人口的空间集散，因此要引导人口集聚；优质人才、高素质劳动力向集中区集聚，区域间流动人口向城市集聚，农村剩余劳动力就近向城镇集聚。同时促进人口有序流动；制定保障机制，加快人才引进，吸引省外优质劳动力的流入；引导皖北剩余劳动力，皖西生态移民向示范区流动；促进示范区内部农村人口向城镇集聚。

2.2.3 城乡统筹发展趋势的加快

皖江城市带承接产业转移示范区规划明确提出要求示范区探索城乡统筹发展新模式，缩小发展差距，推进城乡一体化。随着示范区的建设，安徽省的城镇化与工业化发展水平将快速稳步提升，促进产业与城乡互动发展，促进省域产业结构加速升级，工业走向集群化，农业走向产业化，服务业走向高级化。将带动城乡统筹发展，随着“以工促农、以城带乡”能力的增强，局部地区将率先实现城乡一体化。

3 示范区建设背景下的安徽省分区域城乡统筹模式探索

随着示范区建设的大力推进，城镇体系也将受到政策

与市场、工业化与城镇化的多重动力驱动而产生重构，安徽省分区域的城乡统筹模式的特色化和差异化将逐步显现。可将省域空间分为示范区、两淮能源地区、皖北农业地区、皖南文化生态地区、皖西大别山地区进行探索指引。

3.1 以“承接产业转移和组合大城市建设”为动力的示范区城乡统筹模式

以产业转移促进示范区城乡产业统筹发展。示范区必须有效承接国际和东部地区产业转移，加快产业发展和升级，增强大城市带动农村和统筹城乡发展的能力。

实施以城乡统筹发展为目的的现代化大城市建设策略。进一步提升城市化水平，做大做优主城区，增强中心城镇的辐射带动能力，又要加大统筹城乡发展的力度，推动资源要素向农村配置，加快城镇化和新农村的建设步伐，促进城市同城化、城乡一体化。

3.2 以“城、矿、乡统筹”为关键的两淮能源地区城乡统筹模式

两淮能源地区主要指淮南、淮北、宿州部分地区。伴随经济的快速发展，煤矿资源开采规模与沉陷区范围的进一步扩大，市内城矿乡交错、城矿乡三元结构突出，城矿乡统筹发展的难度还将进一步扩大。作为煤矿业城市，矿业点是广泛分布于城乡空间中的一种核心要素。矿业点具有重要的生产性职能，是国民经济中的重要组成部分，并带动了相关产业的发展。矿业点带来大量的人口聚集以及设施配套，对周边城乡布局具有重大的影响作用。此外，由于煤矿开采产生的沉陷区也对生产生活带来不可避免的消极作用，造成农民搬迁、被动城镇化等负面影响。因此，此区域的城乡统筹发展必须以统筹城、矿、乡这三个核心要素为目标。同时从当前的城、矿、乡三者关系来看，体现出“三元分隔”的总体态势，其表象是三者的产业、空间、配套设施等的相互分离，其实质是体制与机制的障碍。因此，不仅要解决空间与设施的问题，更重要的是从机制上逐渐打破行政、政企的分隔，以机制的统筹保障空间的统筹。地下采煤沉陷区的分布对地面的居住、生产、建设具有直接的、无法回避的作用，将直接影响产业布局、城镇村体系以及配套支撑体系的布局。因此，需充分考虑地上与地下的统筹，尤其是涉及沉陷区居民搬迁与城镇化途径，必须结合当前的实际体现动态的、逐步实现的特征。应紧紧抓住采煤沉陷区搬迁安置和综合治理这两个关键，化问题为机遇，促进城乡统筹目标指引下空间重组，引导工业向园区集中、农村人口向城镇集中、土地向

规模经营集中。

3.3 以“城镇化和三农三化”为核心任务的皖北现代农业基地城乡统筹模式

皖北地区土地面积占安徽全省近三分之一，人口接近二分之一，在安徽社会经济发展中的地位举足轻重。因此皖北要“抢抓发展机遇，发挥比较优势，加快工业化和城镇化进程，在转型升级中实现跨越发展”。皖北地区的城乡统筹要以加快城镇化和三农三化为重点。

必须把人的城镇化摆在核心位置，坚持中心城市带动战略不动摇，不断扩大城市发展规模，壮大城市经济实力，进一步增强中心城市的辐射力和带动力，重点发展小城市、县城和重点中心镇，实现产业和人口同步扩张，促进城镇化和新农村建设良性互动。

(1) 推进优势农业集群化

农业可以产生集聚经济，农业产业集群是农村区域的特色效益现代农业的普遍现象，它提高了农民收入和促进了农村繁荣。发展优势农业集群，已经成为新阶段农业和农村经济发展的重大组织创新。

(2) 加强农村产权市场化

市场化配置农村土地资源，让农村集体和农民自主支配属于他们的生产要素，成为相对独立的市场主体，是保障农民的最大权益、增加农民收入和提高农业效益的重要途径。农村产权制度改革的首要任务是确权到户，推进农村土地确权、登记、颁证，保护农民的合法权益，为农村土地要素自由流动打下基础。

(3) 引导农民新型城市化和农民转移多元化

统筹协调推进新型城市化既要让农村大量富余人口有序转移到城市和城镇，从生产生活方式上真正成为地道的城市居民，又要让留在农村、具备条件的人口集中居住到现代农村新型社区，享受延伸到农村的现代城市文明。

3.4 以“生态经济和大旅游经济”为主抓手的皖南古徽州文化生态地区城乡统筹模式

皖南古徽州文化生态地区主要是指黄山市以及周边部分山区。该区域山水风光独秀，人文景观称绝，市域国家级以上旅游资源密度约为全国平均水平的40倍。这个区域以“山”而名，以“文”著名，以“旅”扬名，妙绝的自然风光、深厚的人文底蕴、优越的生态环境，是其最大的比较优势、最核心的竞争力。该区域的城乡统筹模式应以“生态经济和大旅游经济”为主抓手，必须在保护中发展，在传承中创新，大力发展低碳生态经济，做大做强

旅游经济，走出了一条具有皖南特色的统筹城乡发展之路。

由于该区域生态环境的复杂性，应切实保护区域环境，将产业用地集中于城市和县城，城镇建设宜精不宜大。

充分发挥文化在旅游发展中的内核作用，构建大黄山、大旅游格局；充分发挥示范区在创新发展中的示范作用，与毗邻的宣城、池州等城市一起做好皖南古徽州文化生态地区品牌共铸、资源整合、发展互动的文章，共同打造安徽的世界级旅游胜地。

着力实施国际乡村旅游合作示范项目和“百村千幢”古民居保护利用工程。农村居民点不宜采用“大拆大建设”的模式，而要深度挖掘各个乡村的历史文化、居住特色，实施古民居保护和风貌整治，着重于村庄历史文化内涵保护和整体风貌维护，基础设施和公共服务设施的改善，乡村旅游和生态农业发展的引导。大力发展山区特色农业，形成以茶叶、蚕桑、菊花和山野食品等特色生态产品为主的生态农业产业体系。实施生态农业、品质提升、品牌塑造、龙头培育等工程。

3.5 以“适度城镇化和生态移民”为指引的皖西大别山地区城乡统筹模式

安徽省皖西大别山区位于省境西部，鄂、豫、皖三省交界处，包括六安地区的金寨、霍山、舒城和安庆地区的岳西、潜山、太湖，共6个县，53个区（镇），308个乡镇（镇），是比较典型的以农业为主体的山区乡村经济。由于工业化的落后和就业岗位的空缺，该区域外出打工人口众多，大部分山区村民，不愿意重新回到“面朝黄土背朝天”的农耕生活状态，对乡土的认同和归属感也已经消散，但同时他们又没有完全适应并融入大城市，难以承受高昂的生活成本。这一两难现实使他们大部分采取了折中的方案——迁居到交通相对便利的城镇。这一区域城乡发展已经出现显著的山区村落“空心化”现象。该区域的城乡统筹模式应以“适度城镇化和生态移民”为指引，大力促进有条件和对生态影响较小的县城和重点镇发展，在人口自主迁移的基础上，加强引导山区人民“上山进城”，同时鼓励向生态承载力较强和就业岗位较多的皖江地区移民。

大别山是革命老区，红色文化遗产丰富。历史上大别山曾是绿林草莽和义军出没或驻守之地，留下了许多山寨，形成了独特的军事山寨文化，对旅游者产生较大吸引力。通过旅游发展，教育、增强人民保护资源的意识，更有力地促进地方经济的发展，改善农民的生活条件。

4 促进城乡统筹的一些建议

4.1 以城乡统筹为总体要求，以承接产业转移示范区建设为动力，促进工业化与城镇化互动发展

据统计，安徽省目前约有 800 万人在外务工，农民在非农产业和城镇就业已成为农民增收最直接、最有效的途径。但目前外出就业的规模与安徽省农村劳动力总量以及全省工业化进程仍有很大的差距。因此安徽省要以城乡统筹为总体要求，以承接产业转移示范区建设为动力，促进工业化与城镇化互动发展。应以承接产业转移为动力，以城镇功能提升为抓手，以集中区设立为省域城镇体系重构契机，做大做强中心城市，引导城镇密集区的发展，发挥组合城市和中心城市在城镇化进程中的龙头作用。积极发展小城市，逐步建成较强实力的县域中心城市，构筑城镇产业带，提高城镇网络化水平。以开发区为依托，加速农村剩余劳动力的集聚，并积极吸纳示范区外流动人口，引进高级人才，推进区域城市化进程。以重点小城镇建设为突破口，促进区域城乡统筹和一体化发展，加强乡村居民点的现代化建设，建设社会主义新农村。特别要壮大县域经济，加快农村剩余劳动力转移的步伐，在“劳务输出一发展县域经济”中寻找发展途径，努力使城镇真正成为区域经济的发展平台。

4.2 关注产业转移过程中的农产品加工业发展，切实提升农业产业化经营水平

安徽省与农业发达省份最大的差距，就在于农产品加工业发展不足、农业产业化经营水平低。2009 年，安徽省龙头企业实现销售收入 1500 亿元，而河南省为 4100 亿元，只有河南省的 36.6%；全省农产品加工业产值 2583 亿元，而河南省为 5600 亿元，只有河南省的 46%，差距非常明显。发展农产品加工业，对于安徽这样一个农村劳动力资源十分丰富的人口大省来说，具有特别重要的意义。

充分利用皖江城市带承接产业转移示范区平台，积极参与泛长三角产业分工合作，在农业产业化上下工夫，主动承接长三角及沿海地区农产品加工产业转移，特别是皖北地区要重点引进境内外农业龙头企业，重点扶持带动农民就业能力强的大型骨干农产品加工企业。加强龙头企业原料基地建设，支持农产品加工企业在优势农产品集中区兴建生产基地。重点发展农产品加工产业集群。围绕骨干龙头企业发展产业集群，推进优势企业向优势区域聚集，重点培育和发展一批农产品加工产业集群园区，形成更强的聚集效应和规模效应。加快发展农民专业合作社，引导

各级政府扶持的信用担保机构为合作社提供涉农担保服务，支持有条件的合作社发展资金互助组织。

4.3 引导跨省和省内劳动力的流动，加强皖江城市带承接产业转移示范区建设的劳动力保障

逐步实行居住证制度，进一步放宽引进人才户口迁移管理限制。全面实行在城市投资、兴办实业、购买商品住房人员登记常住户口的政策。鼓励偏远山区、库区农民下山脱贫，并把下山脱贫与小城镇建设有机结合起来。建立集聚发展的机制，坚持城乡统筹就业的改革方向，逐步建立统一开放、竞争有序、城乡一体的劳动力市场，引导农村剩余劳动力在城乡间、不同地区间的有序流动。通过广泛开展职业技术教育，建立养老、医疗、最低生活保障等社会保障制度，降低小城镇落户门槛等措施，逐步消除城乡人口“二元”差别。完善流动人口管理和服务制度，配套推进劳动就业、随迁子女教育、社会保障等相关制度改革，消除制约人力资源在城乡、区域之间自由流动和优化配置的制度障碍，进一步加强皖江城市带承接产业转移示范区建设的劳动力保障。

4.4 完善并落实生态补偿机制，引导经济繁荣、有保有压、环境良好的省域城乡空间建设

完善并落实生态补偿机制，强化市场与经济政策的调节和引导作用，逐步建立和完善区域生态补偿机制。保护与恢复大别山区、皖南山区以及其他重要水源涵养区、生物多样性保护区等重要生态功能保护区的生态功能，在新安江流域、大别山区生态补偿研究基础上，逐步开展示范区跨省界流域、跨市界区域和流域范围内的生态补偿工作试点。同时根据安徽省地理环境和功能分区，积极促进组合城市、城市联合体的发展，适时调整行政区划、管理权限，实现因地制宜的城乡统筹发展模式的实施。

参考文献

- [1] 《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] 《中华人民共和国城乡规划法》
- [3] 《皖江城市带承接产业转移示范区规划》（国务院审批稿）
- [4] 中共安徽省委、安徽省人民政府关于贯彻《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》的实施意见
- [5] 《安徽省城镇体系规划（2004—2010）》
- [6] 倪虹. 安徽省城市群空间发展战略及实施路径研究 [M]. 合肥：安徽人民出版社，2009.