

“两型”社会视角下的湖南新型城市化道路探析

吕灵华

(中共湖南省委党校、湖南行政学院, 湖南长沙410006)

【摘要】“两型社会”是新型城市化的重要目标。若以“两型社会”的标准与要求来审视湖南的新型城市化则存在土地资源短缺、能源严重不足与能耗过高并存、城市环境污染日益严重等差距与问题。城乡统筹、完善规划、和谐发展、产业支撑、突出特色、集约发展、加强环保等, 是湖南新型城市化发展的基本框架。

【关键词】两型社会; 湖南; 新型城市化

【中图分类号】C93 **【文献标识码】**A

2007年12月, 长株潭“两型社会”建设综合配套改革试验区的获批, 是国家促进东中西互动和中部地区崛起的重大战略布局, 是国家加快推进新型工业化、新型城市化, 建设资源节约型和环境友好型的重大战略举措。新型城市化就是以人为本, “两型”带动, 新型城市化与新型工业化互为促进, 城乡统筹, 建立政府引导、市场主导的机制, 坚持可持续集约发展, 以城市群为主体形态的大中小城市和小城镇协调发展的多元化城市化道路。新型城市化旨在改变过去那种陈旧的规模扩张、外延拓展式的城市发展模式, 创造一条全新的质量提升、内涵丰富, 品质拓展的城市发展道路, 因此是一个既注重外延更注重内涵、规模设计科学、职能定位准确、空间布局合理的质量统一体。它本质上是一种集约型的、可持续的城市化, 是城市发展道路的一种必然选择。

一、从两型社会视角分析湖南新型城市化发展的差距和问题

新型城市化是“两型社会”的重要载体, “两型社会”是新型城市化的最终建设目标。以“两型社会”的标准、要求来审视湖南的新型城市化存在如下差距和问题。

1. 缺乏辐射力较强的超大中心城市

从城市发展水平来看, 湖南的城市化率2007年为40.45%, 比全国平均水平低4.45个百分点。城市化率居全国第20位。在中部六省中低于湖北(44.85%)、山西(44.03%), 位居第3位。湖南仍处于人口由农村向城市集中的初始阶段。

从全省城镇体系结构来看, 存在的突出问题是城市规模小。目前湖南共有29个设市城市, 其中特大城市1个(长沙)、大城市5个(衡阳、株洲、湘潭、岳阳、常德)、中等城市7个、小城市16个, 还有72个县城和1026个县以下建制镇。湖南是人口大省, 而且是农业大省, 农业人口所占比重重大, 这就要求湖南要有大量的、大规模的城市来满足需要。但湖南与全国相比, 城市规模结构最明显的差距有两个: 一是特大城市、大城市少, 中心城市首位度低。首位中心城市长沙的城市人口规模只有208万, 人口首位度仅为9.5%, 在全国主要城市中排第21位, 中部地区排第4位; 经济首位度为23.5%, 比武汉低了10个百分点; 其他5个大城市(株洲、湘潭、衡阳、岳阳、常德)平均人口规模比全国大城市平均人口规模小30%。二是中小城市和小城镇比重偏高, 集聚功能偏弱。50万人口以下的中小城市的比重达80%以上; 建制镇数量多、密度大、规模偏小(5万人以上的城镇仅占城镇总数的3.5%, 60%的人口规模在5000人以下, 低于全国小城镇平均人口规模0.8万人的水平)。由于城市起点低、规模偏小、难

以形成集聚效应，其对周边城乡的示范带动效应不明显，辐射周边城乡的带动能力受到较大制约。

2. 城市化发展呈现地区不平衡

湖南省自然条件和经济发展水平存在明显的地域差异，东部地区经济发展水平较高，中部地区次之，西部地区落后。同样，湖南的城市化水平也各有差异，可分三个层次。长沙市为第一层次，拥有最高的城市化水平；湘潭市和株洲市为第二层次，拥有较高的城市化水平；其他11个市州为第三个层次，城市化水平较低。最高的长沙与最低的邵阳整整相差一倍。湘东地区的长沙、株洲、湘潭、衡阳等四市，其中心城市人口占本市人口的比重已达到23.3%。而在湘西、湘南地区的邵阳、永州、怀化和湘西自治州，其中心城市人口所占比重仅为7.4%。同时，湖南城市的地域分布也很不均衡，城市密度呈现明显的东密西疏的特点，其中，湘东地区(长株潭)城市密度最大，湘北地区(常岳)次之，再次是湘南地区(衡永郴)及湘中地区(娄益邵)，而面积广大的湘西地区城市密度最低。

3. 土地资源严重短缺

湖南人多地少，人均耕地仅为全国平均水平的60%，有4个市、43个县市区人均耕地低于联合国粮农组织确定的人均耕地0.8亩最低警戒线，且湖南的用地量大，在全国排第五，中部地区排第一。长株潭试验区获批以后，其农业用地、生态用地和城镇建设用地之间的矛盾日趋突出。2006年，长株潭城市群城市化率达到51%，建成区面积达到367km²，较2000年增长30.83%。各开发区每年平均按2-3平方公里的速度扩张，28个开发区每年合计需求土地56-84平方公里，土地需求大大超出规划面积和年度用地指标。

4. 能源严重不足与能耗过高并存

湖南是一个能源先天不足的省份，经济发展的两大血液——油与气非常短缺。而且煤炭人均可采储量只有全国平均水平的28.8%，人均保有量不足全国平均水平的1/6。煤炭年产量长期徘徊在4000万吨左右，据湖南省煤炭厅预计，全省煤炭净调入量2010年达2000万吨左右，2020年达5000万吨左右。长株潭是湖南的能源消耗最大的地区，占全省的30%以上；长株潭的万元GDP能耗过高。2006年，株洲、湘潭两市能源消耗分别为1.576和2.061吨标准煤，比全省平均水平1.352吨标准煤高出16.6%和52.4%，比全国平均水平1.21吨标准煤，分别高出30.25%和70.33%。其中，单位规模工业增加值能耗分别高达2.93和4.24吨标准煤，比全省平均水平高出6.9%和54.7%，也大大高于全国水平。

5. 环境污染日益严重

由于城市规划滞后，以及审批体制与法律规定之间的不协调性，加上环保法律意识淡薄，致使河道水质、汽车尾气、噪音等污染较严重。(1)区域水质性缺水矛盾突出。随着社会经济的发展，对水的需求不断增长，同时水资源的缺乏和水污染的威胁在不断加剧。一是工业的水质污染。一些污染汇集湘江，严重威胁三市居民的饮水安全。二是污水的处理率低。2006年全省设市城市污水处理率为42.7%比全国平均水平低13.3个百分点。湖南1000多个城镇，包括省会城市长沙，几乎没有对生活污水进行二级处理，而是直接排入江河湖泊。现在三湘四水的芙蓉国度，很难找到一条未被污染的溪河，湖南不缺水，但湖南缺乏干净的水源已是一个不争的事实。(2)垃圾收运、处理系统不完善。2006年全省设市城市生活垃圾无害化处理率46.3%，低出全国近10个百分点，许多城镇没有对生活垃圾规范化处理，沿道、沿河倾倒，形成垃圾围城现象，致使居住环境十分恶劣。(3)空气质量有待改善。总悬浮颗粒物是湖南省城市空气中的主要污染物。如省会长沙市2006年空气中二氧化硫的含量较高为每天0.082毫克/立方米，空气质量达到及好于二级的天数只有280天，与其它综合配套试验区所在的省会城市相比有一定的差距。

二、坚持“两型”理念，推进新型城市化战略

1. 合理布局，打造引擎，努力实现城乡统筹

首先，应推行紧凑型的城市化模式。要以强化功能、繁荣经济、集聚人口为发展方向，在充分考虑现有发展基础、人口分布状况以及对周边带动的可能性的基础上，提高人口的居住密度，以发展节地、节材和节水，实现城市的可持续发展；其次，引入精明发展的理念。优越空间布局，避免因空间不合理而降低城市效力，如交通流的人为扩大，交通堵塞、城市效率降低等问题；再次，应有计划、有步骤、循序渐进的扩大城市规模，努力形成城市群。湖南在推进新型城市化进程中，突出大城市发展战略，要加快推进长株潭“两型社会”试验区建设，形成全省新型城市化的核心，成为湖南经济高速发展的引擎。到2010年，长株潭经济总量力争突破4500亿元，城市化率达到63%；到2020年左右，长株潭的经济总量力争占到全省的一半，城市化率达到82%。同时，围绕“长株潭城市群”核心城市紧密圈，带动岳阳、常德、娄底、益阳、衡阳5个城市，构筑全省新型城市化密集区，打造湖南省经济最发达、城市最具活力的地区；然后大力发展其它各市州中心城市，最后带动县城和中心镇的发展，促进全省新农村建设的步伐，最终实现城乡统筹发展。

2. 基础先行，以人为本，实现城市和谐发展

新型城市化是区域协调发展、城市体系协调发展的城市化。新型城市化要坚持基础先行。重点应加快城际交通网络建设，形成畅通便捷的立体交通网络，引导城市空间的拓展。在湖南，要全力推进实施“畅通工程”。启动和建设高速公路、武广湖南段、黄花机场扩建配套、霞凝港三期和三市互联的轻轨、地铁等一批重大交通设施项目，构建立体型、枢纽型、网络型的大交通格局。同时，在推进新型城市化过程中，要强化以人为本的理念，把关注民生作为目标取向，加快城市能源、供水、通信、环保等市政基础设施；加强文化、教育、卫生、体育等社会事业基础设施，以及城市防洪等防灾减灾设施建设，努力建立起强有力的基础设施支撑体系，强化城市综合服务功能；要积极有序引导农村人口向城镇转移，切实保障进城农民的利益，兴建经济适用房、拆迁安置房、廉租房等不同类型的居民住房，初步实现“人人享有适宜住房”的目标，真正做到为市民提供安身之所、生活之便、创业之需，走和谐发展的城市化新路子。

3. 产业支撑，增强集聚功能，提升城市实力

产业发展是城市发展和繁荣的重要支撑。新型城市化主要依靠新型工业化的带动，而提升新型工业化竞争力的重要途径是形成产业集群，所以，新型城市化发展，产业集聚将发挥着非常重要的作用。湖南推进新型城市化必须以加速推进新型工业化为前提，千方百计增强城市的产业支撑力，把城市规模的扩大建立在产业发展的基础上，把新型城市化的加速推进建立在新型工业化纵深发展的基础上，使城市发展和加强产业支撑走上良性循环的轨道。具体来讲，一要壮大核心企业，培育产业集群，提高产业集中度和规模效益。如长株潭城市群要做大做强装备制造、电子信息、钢铁有色、新材料、生物医药、食品加工六大产业集群，共同打造湖南先进制造业基地；要建立优势产业和优势企业发展基金，加快跨地区大型企业的发展，加快优势产业的率先崛起。二要加快高新技术产业发展，通过技术创新和发展循环经济改造传统产业；要紧跟全球产业转型的潮流，大力发展“两型产业”，重点发展创意产业、能源与环保技术产业。三要大力发展第三产业尤其是生产性服务业。四要积极承接国外及沿海产业转移，努力提升城市产业园区，以园拓业、以业兴城。从而形成以高新技术产业为先导，基础产业和制造业为支撑，第三产业全面发展的产业格局，使新型城市化具有强大的产业支撑。

4. 突出特色，注重内涵，推进城市个性发展

特色是一个城市、一个地区发展的生命力、竞争力所在。要按照惟一性、排他性和权威性的原则，充分挖掘城市的个性和特色，改变过去普遍存在的“千城一面”现象。湖南山清水秀，植被丰茂，生态环境良好，文化积淀深厚，享有“山水湖南，人文潇湘”的盛誉。要坚持差异发展、特色取胜，引导和保护城市的个性发展和特色发展，形成个性化的产业、生态、文化和人居环境。在推进新型城市化过程中，一定要突出湖湘底蕴和山水特色。在城市建设当中，要传承好城市的历史文脉，保存城市记忆，增加城市底蕴；在景观设计、开敞空间等的规划方面，一定要把传统的、美好的、有价值的元素设计进去，要把湖南

的伟人文化、名人文化、地方文化，在其中得到充分的体现与张扬，不断增强城市文化的凝聚力和创造力。要尽力彰显城市自然资源特色，做好山水文章，展示城市的地域特色。各地可根据各自历史文化、风土人情、城镇风貌和生活习惯，突出自己的文化品位，确立独特的建设风格，逐步形成高品位的城市特色和个性，走个性发展的城市化新路子。

5. 提倡节约，集约发展，建设资源节约城市

在建设两型社会的过程中，新型城市化道路是资源集约型条件下的城市化，是循环经济制导下的城市化。中国的国情决定了只能追求资源短缺约束条件下的集约发展模式。推进城市集约发展，必须把集约、高效和节约的要求贯穿到城市发展的全过程。具体讲，要立足优化产业结构推动城市发展，促使经济增长从主要依靠工业带动向工业、服务业协同带动转变，特别是大城市要重点发展高附加值制造业，加快发展现代服务业，有条件的要逐步形成服务经济为主的产业结构。要立足增强自主创新能力推动城市发展，促进经济增长从主要依靠资金和物质要素投入带动向主要依靠科技进步和人力资本带动转变，集聚创新要素，激活创新资源，转化创新成果，提高自主创新能力，发展高新技术产业，构建创新型城市。同时，要坚持开发节约并重、节约优先，以提高资源利用效率为核心，把节地节水节能节材和资源综合利用落实到城市工作的各个环节，加快建设资源节约型城市。

土地是城市发展的根本。我们要克服目前土地利用比较粗放的状况，探索提高土地利用效率的新途径，真正做到用“两型”理念用地，集约用地。要引导建设用地向丘岗坡地拓展，要引导鼓励人口向城镇集中，逐步减少农村居民用地规模，提高用地节约集约水平。水是城市的生命线，要认真落实各项节水措施，积极推广新型环保供水管材，加快推进水的再生利用，全面开展节水型城市创建活动，提高水的利用效率。能源是城市的动力，湖南能源先天不足。长株潭地区是全省能源消耗大户，全省的节能减排的任务非常繁重、艰巨。一要大力促进城市综合节能。重点推进高耗能企业节能降耗，合理安排城市景观照明，推广使用高效节能产品，全面落实建筑节能强制性标准，加快城市建筑特别是公共建筑的节能改造步伐。二要大力发展循环经济。加大企业清洁生产的力度，围绕资源的综合利用和循环利用，积极支持建立生态工业园，通过企业间废物的循环利用来节约资源、变废为宝。三要强化全民节约意识。要提高公众的资源意识、节约意识和环保意识，将节约的理念贯穿于生产、流通、消费和社会生活的各个领域，树立资源节约型的消费方式。

6. 注重生态，加强环保，建设环境友好城市

(1) 要把解决影响城市经济社会发展特别是严重危害城市居民健康的突出环境问题作为城市生态建设和环境保护的重中之重来抓。全省要全面实施湘江流域水污染综合整治；要以清水塘、竹埠港等治理作为两型社会建设的突破口，突出抓好重点产业、重点企业的生态化再造。

(2) 必须加强城市环境保护和治理。进一步加大城市环保执法力度，有效降低污染物排放总量。根据各类经济社会活动的特点，及其对环境质量和影响程度，进行合理布局、科学分区，把可能损害环境的经济、社会活动从生活区中隔离出去；城市各类产业要尽可能地使用无污染和少污染的工艺和技术，使城区经济朝着低公害和低消耗的方向发展；推行城市环境质量评价制度，对经济社会发展可能对城市环境的影响进行超前预测，以防患于未然。

(3) 加强城市生态建设。做好城市生态环境保护首先要从规划入手。开展蓝线(河湖水体)、绿线(山体绿地)、紫线(历史文化)、黄线(基础设施)的规划编制，划定蓝、绿、紫、黄、红线保护范围，认真落实生态基础设施规划“(反规划)”的管治措施，建立一个满足生态防洪、生物保护、乡土文化遗产保护和游憩等综合功能需要的生态基础设施，真正做到山水城融为一体，人与自然和谐相处；其次，将城市生态环境维护纳入城市日常工作的轨道，进行市容整治与更新，再造良性循环的都市生物圈，使城市生态系统恢复往日与外界生态大系统的常态循环平衡，建设生态城市。在全省目前重点要加强水系、湿地等生态敏感区和风景名胜资源保护，加强城市中心绿地、道路两侧、河道两岸等重要地段的绿化建设。如长株潭三市要对以昭山为核心的“绿心”、以湘江风光带为代表的生态“绿带”、湿地等实行强制性保护。

参考文献:

- [1] 王旭. 美国城市发展模式[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
- [2] 张平宇. 城市再生: 我国新型城市化的理论与实践问题[J]. 城市规划, 2004, (4).
- [3] 陈甬军, 景普秋. 探索中国新型城市化道路[N]. 光明日报, 2008-02-09.
- [4] 张春贤. 加快推进湖南特色的新型城市化[EB/OL]. [http: //www. rednet. cn](http://www.rednet.cn)2008-08-26.
- [5] 俞孔坚. 城市景观之路——通向生态与人文理想[J]. 新湘评论, 2008, (2).
- [6] 姜永生, 范建双, 宋竹. 中国新型城市化道路的基本思路[J]. 改革与战略, 2008, (4).