

西咸新区创新城市发展方式的思考

THINKING ON INNOVATIVE URBAN DEVELOPMENT MODE OF XIXIAN NEW AREA

王 军

WANG Jun

【摘要】对我国传统城镇化模式进行了分析和总结,从城市发展角度分析了在传统城镇化模式下当今城市面临的问题,在新视角下对我国新型城镇化进行了研究,并以西咸新区的工作实践为例,从城市发展形态、产业布局、生态保护、城乡统筹和社会建设等方面探讨了西咸新区在创新城市发展方式,建设中国特色新型城镇化的创新和实践。

【关键词】城镇化;城市发展方式;西咸新区;城市建设

ABSTRACT: This paper introduces and summarizes traditional urbanization modes in China, and analyzes what problems cities face under the traditional urbanization mode from the perspective of urban development. Then, it studies China's new urbanization from a new perspective. Taking Xixian New Area as an example, it discusses the innovative urban development mode in terms of urban morphology, industrial layout, ecological protection, urban-rural integration and social construction, which is a creation and practice of new urbanization with Chinese characteristics.

KEYWORDS: urbanization; urban development mode; Xixian New Area; urban construction

1 引言

党的十八大报告提出:“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路,推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调,促进四化同步发展。”在《国务院关于同意设立陕西西咸新区的批复》中明确要求“要把建设西咸新区作为深入实施西部大开发战略的重要举措,探索和实践以人为核心的中国特色新型城镇化道路,推进西安、咸阳一体化进

程,为把西安建设成为富有历史文化特色的现代化城市、拓展我国向西开放的深度和广度发挥积极作用。”西咸新区作为首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区,通过近年来的开发建设,在城市发展方式和建设模式上做出了很多创新,并取得一些经验和成就。

当前,城镇化已成为推进经济增长、维护社会稳定、实现民生进步和环境可持续发展的重要推力,探索新型城镇化道路对解决我国城市当前面临的诸多问题具有很强的现实意义。本文以西咸新区发展经验来探究我国新型城镇化的发展思路。

2 我国传统城镇化模式存在的问题

我国城镇化伴随着工业化、现代化的发展。建国后经历了两个阶段,前三十年城镇化率由大约7%提高到17%,平均每3年提高1个百分点;改革开放三十年平均每年提高1个百分点,2013年城镇化率已达到53.7%。这两个阶段城镇化主要模式分别是:企业带动模式和产业园区带动模式。改革开放以后特别是1990年代以来,城市建设更多采用园区模式,依托各类开发区发展城市。我国传统城镇化模式基本是以工业化发展带动城镇化发展,这种模式的优点是基础设施建设多快好省,城市建设迅速形成规模,生产力快速形成,城市化速度较快^①。但这种模式快速发展也带来一些问题,可以将其概括为“三个透支”:

透支环境红利。传统城市化模式重视城市建设,忽视环境保护,对污水处理、垃圾处理等基本建设投入不足,从而对自然生态系统产生了很大影响。

透支土地红利。传统城市化模式在城市建设方面,政府财政投入有限,主要依靠土地级差地租和溢价,沿城市边际扩张,投资小、见效快,

【文章编号】 1002-1329
(2014)06-0073-04

【中图分类号】 F299.2

【文献标识码】 B

【doi】 10.11819/cpr20140612a

【作者简介】

王 军(1956-),男,西咸新区党工委书记、陕西省西咸新区开发建设管理委员会常务副主任,陕西西咸新区发展集团有限公司董事长,第十二届全国人大代表,陕西省第十二届人大代表。

【修改日期】 2014-05-29

以预期土地收益作为商业担保融资推动城市扩张。这种模式虽然使政府投资城市建设的能力极大提高,拉动了GDP增长,支撑了中国的快速城镇化,但是必然推动城市边界无限制扩张,使城市越来越大,形成“摊大饼”,从而丧失城市本该具有的高效率,产生各种严重的“城市病”。

透支人口红利。传统城市化模式的城市化过程中,劳动力要素以吸收农村廉价劳动力为主,农民工支撑了中国的快速工业化和城镇化。大量农民工工作在城镇,而社会福利和养老保险还系于农村和农地,生活在城镇但不享受市民待遇,成为城市的“他者”,造成城市内部的二元结构。形成第一代农民工留不住、第二代农民工不回去、第三代农民工回不去。城市快速发展成为吸附农村的土地、劳动力、资金等生产要素和资源的“黑洞”,城市兴起背后却是农村相对衰败,城乡二元结构进一步强化,城乡差距进一步拉大,农业生产水平停滞。“城市像欧洲,农村像非洲”,出现了“留守儿童”、“空巢老人”等农村社会问题。

这种透支环境红利、土地红利、人口红利的模式已经不可持续。转变城市发展方式,走新型城镇化道路,是新一轮城镇化的必然选择。

3 新型城镇化发展要点的思考

3.1 城镇化是伟大的社会变迁

新型城镇化首先应当是新的视角,从社会建设高度认识城镇化。从社会建设看,中国的城镇化是人类历史上的最大规模的人口迁徙,也是中国历史上最伟大的社会变革。2013年末中国城镇人口占总人口比重升至53.73%。按照国际经验,未来20年还将以每年1%的增速快速增长,也就是说,从改革开放开始算起,要用50年左右时间完成十亿人从农村到城市的迁徙。可以说,多年来我国政府最伟大的成就就是领导了人类历史上最大规模的人口迁徙,在稳定发展的环境中推动了巨大的社会变革。由此看来,推动城镇化不仅是经济发展的重中之重,也是社会发展的重中之重。创新城市发展方式,社会建设是最重要的环节。

3.2 城市是社会有机体

从社会的角度认识城市,城镇化在人口聚集和面积扩张的同时,更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的重要转变。城市不是物质的无机堆砌,而是社会有机体,人是城市的主体,城市的本质是市民社会。因此,不单要从社会生产力发展的角度,从基础设施建设、产业布局、经

济发展等方面来研究城镇化,也要以人为本,从社会生产方式转变、社会发展的角度研究城镇化。“四化并举”中城镇化相对其他“三化”具有综合带动的特点,这就意味着新型城镇化要做到三个带动:带动新型工业化,促进产城一体;带动农业现代化,促进城乡融合、城乡一体;带动信息化,建设智慧城市。

3.3 城乡一体是新型城镇化的核心问题

新型城镇化不是城市“吃掉”农村,而是城乡融合共生、实现城乡一体。而城乡一体的关键是“两转化”,即在城镇化过程中解决“农民转化为市民、农业转化为城市产业”的问题。

一是让农民带着劳动力和土地两个资本进城。一部分农民通过教育、培训转化成城市产业从业者,进城后仍然保留所承包农田,和拥有铺面一样,可以自耕,也可以出租入股经营。一部分农民通过农业专业合作组织成为职业农民,少量的专业户可转为农庄业主。让城市化进程中的农民不再游离于城市产业之外,既能共享土地增值的红利,又能分享城市产业发展的红利。目前正在探索建立新型农村合作组织,创新土地流转方式,通过复合型田园农业建设实现村民到职业农民的转变。

二是将城市资本、消费引入农村,加快发展新业态。提出现代田园农业,既不是以户为经营单位的小农经济,也不是以规模经济为特征的大田农业,而是集一、二、三产特色于一体的复合农业。小集中、大分散;高就业、高附加值。法规明确城市边界,城镇周边就是农田,而且是法定不得侵占的农田,在这种预期下,鼓励城市资本、消费流向农村和农业,农民也会对农业进行长期投资;通过发展田园农业,创新农村的社会组织、经济组织,使得民俗文化、休闲旅游、绿色有机等要素与农业相结合,更多依托于服务城市功能,使农业成为复合型的高附加值产业,达到或接近城市产业平均收益水平。这种田园农业不仅是城市农产品的生产基地,也成为多种城市功能的载体。

3.4 产城一体是新型城镇化的必然选择

“大城市病”的重要成因就是产城脱节,由于产业和居住远距离布局,造成城市交通压力大,上下班高峰拥堵,城市效率低下,形成各种城市病。所以城市建设要优先考虑就业导向,将城市生活半径与就业半径相结合,因地制宜,从资源环境、区位特点和解决就业出发,在城市规划中将产业与就业统筹考虑,合理布局和“集约、集群、集成”发展产业。

4 西咸新区建设新型城镇化的探索

西咸新区总结传统城镇化的经验教训,探索城市发展新思路,发展坚持建设新城市、发展新产业、形成新业态,保护历史文化、保护生态、保护农民利益。以“大开大合”规划理念^②,形成“核心板块支撑、快捷交通连接、优美小镇点缀、都市农业衬托”的城市格局。实现人口承载力和集约用地两个目标。明确城镇边界,构建以城镇群为主体的点状布局市镇体系,防止城市无限扩张。遵循山水格局,遵循历史文脉,遵循现代城市规划理念。依托现有山水脉络等独特风光,让城市融入大自然。形成紧凑的城市、开敞的田园^③,实现西安、咸阳两市有机联系,推进西咸一体化进程。

4.1 大开大合,划定城市发展边界

西咸新区规划建设用地272km²,仅占规划范围882km²的1/3。按照“现代田园城市”大开大合的规划建设理念,构建新区“一河、两带、四轴、五组团”的城市发展格局,发展“核心城区板块、小城镇、村落小镇”的市镇体系。布局了空港新城、沣东新城、秦汉新城、沣西新城、泾河新城五大组团,每个新城开发建设面积为30~60km²不等,均有明确的产业布局和功能定位^④。通过两条帝陵遗址带,渭河、泾河、沣河三条生态景观廊道,以及组团间楔形绿地为分隔,形成“廊道贯穿、组团布局”的“大开”城市总体空间形态。在城市组团间的开敞空间发展复合型田园农业,形成特色鲜明的优美小镇。

西咸新区把布局在渭河北岸的国内首个立体城市作为创新城市发展方式的综合解决方案,形成“大合”的城市形态。西咸立体城市高度集约节约用地,垂直发展,将城市的发展从“摊大饼式”向“三维立体式”转变,即把原有平面无序延展的城市,集中并向空间方向拉伸,高效利用土地,将被解放出来的城市空间还原于自然与城市农业,有效节约耕地,为当地的动植物保留生态通道、湿地,保持生物多样性,突出“生态、健康”的理念;在外围田园区范围,是农田和绿地;在都市区范围内,是集高端服务业、绿色低碳、和谐生活、持续发展、先进技术于一体的微型城市;相比传统开发项目,立体城市城市核心区集中紧凑,密度适中。以规模适当、职住平衡、服务配套的空间组织方式,保证立体城市居民中约50%的劳动力人口可获得本地就业机会以及对周边区域经济的巨大积极影响;立体城市在1.57km²的范围内打造容纳8万常住人口的小型城市,用地仅是目前平均水平的1/5,并嵌入绿色城市、智慧城市的功能,在15min步行范围内,提供居住、教育、医疗、养老和生活休闲一站式

全生活需求服务,把节约土地、提高承载力和降低单位能耗做到最优。

4.2 产城一体,打造产业园区升级版

西咸新区加强产业-社区型城市建设,增强产业集群和居民生产生活配套服务功能,能够有效减少交通和环境压力,克服“城市病”。围绕产业集中布局和满足劳动力就业及生活条件、方式改善的需要,加快产业园区、产业集群的基础设施建设,以现代田园为依托,围绕都市发展城市组团,实现产城一体,让广大城市居民避免在产城分割的格局中耗费精力,提升幸福指数。

西咸新区在发展机制上,将城市发展机制和产业发展机制相契合,以就业和城市功能为导向布局产业,实现产城一体,城市建设刚刚启动,产业项目已基本布局到位。综合资源、环境条件和劳动力特点选择产业,更加注重以就业为核心来布局产业,以信息服务业、现代物流业、文化产业为重点,大力发展战略性新兴产业。

西咸新区规划建设沣东科技统筹示范园区、空港临空产业园区、沣西信息产业园区、秦汉文化旅游产业园区、泾河物流产业园区等十大产业园区,形成五个新城产业互补、错位布局、协同发展之势。在沣西新城规划了20多km²的信息产业园,推动和国家部委、世界顶尖的高科技企业的战略合作,已有中国电信、中国移动和中国联通三大通讯运营商数据中心、全国人口数据中心、美特斯邦威西北电子商务中心等项目签约落户,国家林业灾备中心初步达成入驻意向;万通集团在西咸新区秦汉新城建设“立体城市”,探索产业、住宅、服务融合一体的城市发展新业态;引进了第四军医大学医教园,提供西安、咸阳两市和西咸新区综合、高端的医疗服务,通过加强社会配套,推动城市产业功能和社会服务功能的一体化。

4.3 城乡一体,推动以人为核心的城镇化

城乡一体发展是当代居民追求现代服务和田园生态兼容的美好新生活的根本途径。城镇化是促进城乡互动相融的过程,就是城镇与乡村这两个不同质的经济社会单元和人类聚落空间,在一个相互依存的区域范围内,谋求融合发展,协调共生的过程。

西咸新区围绕“农民转化为市民、农业转化为城市产业”的关键问题,研究在农村集体建设用地有序流转制度和农村人口有序转移制度两个方面推进改革。探索农民带着劳动力和土地“两个资本”进城的模式。完善保障农民集体土地财产权和收益权的制度,试行土地权益股份化、土地承包经营权转包出租抵押等流转新模式。创建

集体农用地流转补偿机制,盘活城乡存量建设用地,逐步建立“同地、同价、同权”的城乡统一建设用地市场;建立城乡统一的户籍管理、就业服务、社会保障以及教育、医疗等制度,实行居民居住证制度,使“农民”成为一种职业而非身份的称谓;在城市的开敞田园空间规划了若干特色小镇,让城市融入田园,让居民望得见山水、看得见田园,集成了休闲餐饮、艺术画廊、会议中心等现代服务设施,形成复合都市服务功能的现代农庄,使农业成为高附加值的都市产业;通过农地确权、流转,建设现代农业园区,部分农民进镇落户,农民既是土地所有者,又是职业农民,实现了让农民带着劳动力和土地两个资本进城的目标。

4.4 融入自然,保护生态环境和历史文化

西咸新区注重生态建设,以“生态廊道”的概念,强调利用山川河流、利用大遗址保护区进行大面积绿化,保留相当一部分农田作为城市的生态功能区、生态廊道。在城市核心区以绿化景观为首选,以软质的绿地广场代替硬质广场,并结合文化雕塑、园林小品,构成绿地广场,形成城市的缓冲带。

西咸新区制定文化遗产保护总体规划,对全城30处、总面积112km²遗址划定保护紫线和建设控制地带,通过植树造林对“人”字形大遗址带进行完整保护。建设中国暖温带森林文化博览园,总面积890hm²,将建设成为国内最大的森林文化博览展示区;治理渭河、沣河、泾河,保留农田、河流、山川、湿地,建设城市生态廊道,同时作为复合农业发展区和城市生态功能区;规划建设昆明池生态文化景区,恢复10km²的水面面积,将建设成为世界级独具汉文化特色的环湖生态、休闲、度假胜地。

4.5 创新城市建设模式,创造市场导向、企业为主体的城市建设模式

西咸新区在城市发展模式上,改变了以往政府主导的模式,代之以市场导向、企业主体的模式。推动城市管理、社区公共政策创新,提供良好的制度环境。

西咸新区未来城市的管理模式主要以社会化和市场化的社会管理模式为主,明确政府在城市管理的地位和作用,以少量的政府执法人员和大量的企业人员共同管理城市,并且城市的公共管理、公共服务机构可以引入村委会、居委会选举的办法,在局部进行一些改革试验。例如西咸万通立体城市^⑥就要考虑以产业收益来支撑城市发展,不仅仅是以土地增值来考虑城市运转,万通立体城将容纳解决7万人生活就业的问题,其

中50%~60%的人可以在地就业、步行上班,在1km²土地上,15min能到达任何角落,西咸新区和万通共同创造一个市场导向、企业为主体的城市发展模式。

城市形态不可复制,但是城市建设模式是可以复制的。西咸新区将为中国未来小城镇建设、社会管理、社会建设、城市发展模式等方面做出积极的贡献。

5 结语

在中国城镇化的浪潮中,西咸新区作为首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区,探索和实践以人为核心的中国特色城镇化道路,肩负着国家赋予的使命,责任重大。西咸新区紧紧围绕创新城市发展方式,走资源节约、产业聚集、人才集中、生态文明的发展道路,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,建设丝绸之路经济带重要支点,统筹科技资源、发展高新技术产业,健全城乡发展一体化体制机制,保护生态环境和历史文化,创新体制机制,努力把西咸新区建设成为丝绸之路经济带的重要支点、我国向西开放的重要枢纽、西部大开发的引擎和中国特色新型城镇化的范例。

注释(Notes)

- ① “一五”、“二五”时期,我国城镇建设普遍采用企业带动城市发展模式。改革开放以后特别是1990年代以来,城市建设更多采用园区模式,依托各类产业开发区发展城市,长三角、珠三角城市群和西安市皆依托各种产业园区带动城市发展。
- ② “大开”,即水为脉、绿为基、路为廊的广阔空间延伸;“大合”,即资源集约高效利用、城市功能高度复合。在大面积绿地和现代农业基调中,建设物质和精神要素密集、集成、融合和空间和谐有序的现代立体城市。
- ③ 西咸新区规划布局五个组团,包括空港新城、沣东新城、秦汉新城、沣西新城、泾河新城。
- ④ 立体城市倡导“微城市,好生活”的理念,城市功能大约120种左右,立体城市集成了其中最为重要的大约60种。在立体城市的15min步行范围内,提供居住、教育、医疗、养老和生活休闲的全年龄人群的一站式全生活需求服务。

西咸新区创新城市发展方式的思考

作者: [王军, WANG Jun](#)
作者单位: [西咸新区党工委](#)
刊名: [城市规划](#) [ISTIC](#) [PKU](#) [CSSCI](#)
英文刊名: [City Planning Review](#)
年, 卷(期): 2014(6)

引用本文格式: [王军, WANG Jun](#) [西咸新区创新城市发展方式的思考](#)[期刊论文]-[城市规划](#) 2014(6)