



城镇化

CHENG ZHEN HUA

基于规划管理者视角的浙江省平阳县 新型城镇化发展的若干思考

文_刘鹏发(浙江省平阳县自然资源和规划局,工程师,硕士)

杨冰洁(浙江大学城乡规划设计研究院有限公司,工程师)

周华金(浙江省平阳县自然资源和规划局,工程师,硕士)

方礼璋(浙江省平阳县财政局)

城镇化是现代化的必由之路。党的十八大提出,坚持以新型城镇化为契机带动新一轮城镇发展,为我国城镇化发展指明了方向和道路。新型城镇化是以人为核心的城镇化,是以人的需要和人的全面发展为核心意涵的城镇化,要求把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程,并实现产业发展和城镇建设融合,走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。县域作为我国城镇体系的重要组成部分,在当前经济社会发展新常态的背景下,如何用好新型城镇化理念、推进县域城镇化建设是摆在我国县级党委政府面前的重大课题之一,也是城乡规划管理者值得深入思考的问题之一。

一、平阳县概况

平阳县地处浙江省东南沿海，隶属浙江省温州市，位于飞云江河口与鳌江河口之间地带，东临东海，西毗泰顺县和文成县，南接苍南县，北临瑞安市，全县东西长83千米，南北宽23千米，陆域面积1051平方千米，辖昆阳、鳌江、水头、万全、海西、萧江、麻步、腾蛟、山门、南雁、凤卧、怀溪、南麂、顺溪14个镇和青街、闹村2个乡。2021年末平阳县常驻总人口86.59万，地区GDP600.51亿元，按常住人口计算，人均生产总值约69349元，全年财政总收入65.63亿元。平阳县是全国首批沿海开放经济县，区位条件较好，104国道、温福高速铁路、甬台温高速公路、甬莞高速贯穿全境，南雁荡山脉和鳌江水系贯穿全境，拥有南雁荡山、南麂列岛等国家级和省级风景区。

二、平阳县新型城镇化发展现状

（一）县域城镇空间格局已经形成，昆阳—鳌江中心城区地位凸显

在《平阳县域总体规划（2006—2020）》的指导下，随着甬台温高速公路、温福高速铁路、甬台温高速公路复线等高等级交通通道的建成通车，104国道改线的完成以及57省道和复线等道路的投用，平阳区域内部和外部交通网络得到了极大改善。在对外交通通道的指引下，县域“一主一副三区四轴”的城镇空间布局结构已经形成，鳌江镇、昆阳镇组合而成的平阳县中心城区和县域西部的水头镇，无论是经济发展还是城镇发展均迅速崛起，县域“一主一副”的城镇空间地位日益明显，尤其是昆阳镇和鳌江镇构成的平阳县中心城区的地位十分凸显。2021年，昆阳、鳌江两镇的GDP总和占全县GDP的43.50%，两镇常驻总人口约占全县人口43.60%。

（二）城镇化水平逐年提高，东部城镇化水平高于西部乡镇

随着平阳县经济社会的不断发展，基础设施和公共服务设施的不断完善，大量的外来人口和周边乡村地域的农民被吸引到城镇居住生活，城镇常住人口逐年增加，截至2021年平阳县常住人口城镇化率达62.26%，较2000年的35%提高了27.26个百分点，城镇化发展水平显著提高。县域城镇化水平受经济发展和基础设施发达程度影响较大，县域中东部城镇沿104国道、57省道和甬台温高速公路等高等级的对外交通线路分布，受交通便捷性影响，较快地推动了县域中东部乡镇新型城镇化发展，县域中东部的昆阳镇、鳌江镇、万全镇、海西镇、萧江镇的城镇化水平明显高于县域西部乡镇的麻步镇、腾蛟镇、山门镇、南雁镇、凤卧镇、怀溪镇、南麂镇、顺溪镇、青街乡、闹村乡，县域内城镇化水平的差异比较明显。

（三）城镇支撑服务功能有所提升，城镇面貌明显改观

随着平阳县城镇经济实力的不断增强，各乡镇均加快基础设施和公共服务设施的建设步伐，城镇支撑服务功能均有了明显提升。截至2021年底，全县各城镇的基础设施和公共服务设施的有效供给能力均有大幅度提高。近年来平阳县实施了针对县域所有乡镇的城镇环境综

合整治改造，各乡镇环境卫生、城镇秩序、乡容镇貌、道路界面等方面均有全面改观，公办幼儿园、公办养老院、卫生院等基本公共服务设施在每个乡镇已实现全覆盖，县域东海污水处理厂、昆鳌污水处理厂、萧江污水处理厂等已进入扩容改造后期。104国道改线工程、104国道西过境工程、昆宋公路、昆鳌快速通道、甬台温高速公路复线等交通工程相继建成，交通条件明显改善。城镇人均道路面积、人均公共绿地面积及公办幼儿园等其他公共服务设施均有较大提升，城镇面貌和人居环境得到较大提升和改善，城镇整体的支持服务功能明显提高（见图1）。

三、平阳县新型城镇化发展存在的主要问题

（一）中心城镇规模偏小，集聚辐射效应较弱

近年来，随着经济社会发展条件的不断改善，平阳县农村大部分人口外迁出平阳县域外的现象明显，反映出平阳县城镇功能较弱、城镇集聚辐射力不足的问题，难以吸引平阳县域的农村人口在该县域城镇进行就地城市化。同时，平阳县中心城镇的规模普遍偏小，无论是人口规模还是城镇建设用地规模，与瑞安市、苍南县等周边相邻区域县市的同级别的城镇相比较，昆阳镇、鳌江镇、水头镇三大县域中心城镇的规模略显偏小，县域西部的其他乡镇规模普遍较小；其中，水头镇作为平阳县域副中心和县域西部乡镇主中心，带动县域西部山区乡镇发展的能力不足，难以形成辐射效应，对乡村地域的经济发展带动效应不明显。



图1 提升改造后的平阳县省级历史文化街区——坡南街

（二）城镇风貌比较单一，城镇建设特色不足

平阳县作为浙江省级历史文化名城，由于历史原因，个别乡镇在处理城镇建设与延续历史文脉的关系中，未对已有的历史文化遗产进行保护和发扬，城镇总体风貌遭受破坏，城镇建设个性化、特殊化内容不足。城镇建设缺乏个性特点，公共建筑品位一般，历史文化底蕴尚未得到彰显，个别城镇的空间环境品质有待提高，出现“千镇一面”的现象。同时，许多年代久远的老旧建筑普遍存在通风、采光和消防隐患等方面的问题，且建筑风貌比较单一，缺乏各自应有的特色，县域内城镇的总体建筑景观品质一般，县域内城镇风貌的总体品位不高、特色不明显。

（三）城镇基础设施薄弱，城镇化质量总体不高

由于历史欠账较多及城镇建设资金紧张，从平阳县域各城镇的建设水平来看，缺乏对道路、供排水设施、垃圾处理等城镇基础设施、公共服务设施的必要投入，导致城镇基础设施较为薄弱，城镇的集聚效应不明显，城镇服务功能水平较低，尤其是规模较小的乡镇服务功能不齐全，许多规模偏小的县域西部区域的乡镇与一般乡村聚落无异。如截至2021年底，县域城镇污水处理厂只有4座，且分布在鳌江镇、滨海新区、水头镇、萧江镇，现有污水处理厂日处理能力难以满足城镇快速发展的需求。昆鳌中心城区的污水处理设施相对较完善，污水集中处理率较高，但山门镇、顺溪镇等大部分位于县域西部的乡镇污水处理厂设施只布局了污水处理终端，污水集中处理率和处理能力较低；部分乡镇的对外交通道路历经多年仍在建设中，城镇基础设施的不完善直接导致了平阳县城镇化质量总体不高。

（四）产业集聚大平台缺乏，产业综合素质不高

当前，平阳县缺乏集聚大产业、构筑大项目的大平台，如缺乏国家级经济技术开发区、国家级高新技术园区等大产业平台，同时仍有相当一部分的工业企业分散于城中村、旧居民区等城镇各个区域，平阳新兴产业园、万全现代产业园区等产业集聚平台还只是省级产业平台，尚未达到国家级产业平台的要求，工业新的增长点尚未形成，“低、小、散”工业企业分布状况尚未得到全部改变，平阳县的工业产业的综合素质整体不高，亟须在技术、人才、信息、生态环境等方面提升产业综合素质水平。

四、促进平阳县新型城镇化发展的对策建议

在经济社会发展新常态背景下，根据平阳县“工业强县”和“服务业兴县”的两大战略部署，紧扣新型城镇化发展的目标，从城市科学发展的角度出发，提出平阳县新型城镇化发展的对策建议。

（一）突出中心城镇，提升中心城镇能级水平

按照人口、基础设施、公共服务集聚的要求，进一步加强对昆鳌中心城区、水头镇等县域中心镇的建设力度，集中土地、资金等要素建设昆鳌中心城区、水头镇等县域三大中心镇，尤

其是重点加大对昆阳镇城东新区、鳌江镇滨江片、水头镇北港新城的开发建设力度，同时，继续改善中心城镇老城区的基础设施和公共服务设施，提升中心城镇的核心集聚力和辐射力，吸引人口向中心城镇集聚，促进昆鳌中心城区和水头镇的城镇规模进一步提高，进一步提升昆鳌中心城区、水头镇等县域中心城镇的城市能级，增强县域中心城镇的集聚辐射效应。

（二）规划设计品质化，提升城镇总体风貌水平

坚持“先规划后建设”的原则，高标准规划城镇建设工作，尽量做到规划内容的特色化、品质化，创造适宜的人居环境。平阳县在规划品质化方面将做如下工作：一是进一步加大旧城区有机更新力度，同时高标准配套新区和新开发区的各项建设工程，改善城镇形象面貌和形象空间，重点守住中心城镇的“路口”“关口”等展示城镇风貌的重要节点。二是未来平阳县各城镇将按照规划设计品质化的要求精心打造“一镇一片区”“一镇一条街”“一镇一个市民公园”，“以点带面”有序推进平阳县城镇总体风貌水平的逐步提升（见图2）。



图2 平阳县鳌江镇黄公望文化公园

（三）基础配套先行，提升基础设施服务水平

基础设施是保障城市正常运转的前提条件，必须作为城镇建设的先行官。在未来城镇建设过程中首先要解决当前基础设施配套存在的问题，弥补以往城市化过程中基础设施建设的缺漏，补齐基础设施建设短板，为城镇建设提供可持续发展动力，为平阳县“工业强县”和“服务业兴县”建设提供支撑。由于资金有限，财政投入应有所侧重，优先向重大基础设施的建设项目和历史遗留问题倾斜。同时，将“十三五”期间遗留的建设工程先行完结，有些尚未启动的建设项目应进行适当筛选，剔除一些不满足当前发展要求的项目，补充一些百姓迫切需求的、保障民生的基础配套建设项目。如乡镇卫生院迁扩建工程等卫生抗疫项目，教育补短板项目，重大交通道路、污水厂、市政断头路和卡口路等一批百姓期盼已久的涉及民生的项目，通过重点投入基础设施建设，以提升基础设施的服务能力和水平。

（四）产业转型升级，提升经济发展韧劲水平

工业强，则县域强。根据平阳县“工业强县”三年行动计划，按照“优化布局、统筹发展、提升功能”的要求，进一步优化现有产业功能布局，加快推进平阳县域产业集聚工作，积极构筑产业集聚大平台，促进产业转型发展。从平阳县工业基础和特点出发，根据不同区域、不同乡镇的产业特点，全力打造平阳县新兴产业园、水头皮革基地、万全现代产业园等产业集聚平台，促进平阳县域产业结构调整，让传统工业向主要园区集聚，并带动全县工业产业的转型升级。通过产业平台的建设，平阳县能进一步加快产业转型和产业结构升级，将原来的“低、小、散”产业空间格局进行有机整合与集聚，实现产业结构上的内部升级，在当前疫情影响下，工业经济发展韧劲对整体县域经济发展稳定显得十分重要。

四、结语

县域新型城镇化作为我国新型城镇化建设的重要阵地，做好县域新型城镇化发展对提升我国新型城镇化建设水平具有十分重要的意义。本文从规划管理者的视角，梳理了平阳县新型城镇化发展现状与存在问题，并提出中心城镇突出化提升中心城镇能级水平、规划设计品质化提升城镇总体风貌水平、基础配套先行化提升基础设施服务水平等促进平阳县新型城镇化发展的若干对策建议，以期更好地推进未来平阳县新型城镇化建设工作，对我国其他类似的县级行政区域的新型城镇化发展具有一定的借鉴和参考价值。🏠

注：本文系温州市科协软科学研究一般课题“县级层面新型城市化新视角和新路径——以平阳县为例”（编号：KX2016B-08）研究成果。