

新型城镇化进程中小城镇建设的比较研究

课题组

【摘要】推行小城镇建设对新型城镇化意义重大。结合四川省近年来在小城镇建设方面的成绩和不足，通过与浙江、江苏几个主要城市在产城融合、人的城镇化、撬动民间资本、文化保护传承四个方面的经验对比，提高认识，提升方法，进一步强化责任感紧迫感，抢抓机遇，科学有序推进四川小城镇建设。

【关键词】小城镇建设；四川；江苏；浙江；经验对比

【中图分类号】F291.1

【文献标识码】A

【文章编号】1008-5947（2014）06-0072-05

改革是中国发展的最大红利，城镇化则是最大潜力。在推进新型城镇化进程中，坚持科学发展、坚持改革创新，是摆在我们面前的重要任务。中央城镇化工作会议提出，要促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。《国家城镇化规划》指出，要推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务“三农”相结合。小城镇是统筹城乡发展、推进新型城镇化、建设社会主义新农村的重要节点，是发展县域经济的重要载体，是就地就近转移农村人口的重要平台。近年来，我省小城镇建设和发展取得明显成效，但总体上经济实力不强、产业层次偏低、承载能力较弱，特别是大镇强镇数量不多。为加快推进新型城镇化，进一步发挥小城镇在联结城乡、辐射农村、扩大内需中的作用，我们应深入研究东部地区小城镇建设的做法，吸取经验，探求一条高质量高效益的小城镇发展道路，以加快小城镇建设步伐，促进农村经济和社会进步。

一、小城镇建设在新型城镇化进程中的作用

2003年7月，省政府下发《关于加快重点小城镇建设的若干意见》，集全省之力于101个省级重点镇。此前，全省试点小城镇已经发展到935个。这些试点小城镇凭借土地储备、财政倾斜、户籍管理等诸多扶持政策加速完善城镇功能，吸引人们来小城镇落户。

最近，住建部、国家发改委等7部委下发《住房城乡建设部等部门关于公布全国重点镇名单的通知》，通知公布了3675个全国重点镇，四川124个小城镇入选国家重点镇，数量居全国第一，成都有26个镇入选，数量居全国副省级城市第一。全国重点镇是当地县域经济的中心，承担着加快城镇化进程和带动周围农村地区发展的重任，跻身其中，就是跻身城乡统筹的前沿——入选城镇必须在经济总量、城镇人口、区位条件等方面具备相当基础。

四川小城镇建设的总体思路是“抓规划、给政策、靠市场、重产业”，通过政府推动、政策扶持、市场运作，推动产业向园区集中、人口向镇区集中、居住向社区集中，努力把小城镇培育成为县域产业成长的新载体、创业发展的新平台、人才集聚的新高地，推动城乡一体化，促进“两个跨越”目标的实现。省财政分别拨款1万元和10万元，作为试点镇和重点镇的专项资金，并由建设部门负责规划编制，经检测，全省试点镇规划完成率高达99%。另外，有9份专门文件逐渐强化了扶持政策。比如，关于试点镇的农转非指标，必须一次性给予，镇政府可以收取城市增容费；试点镇可以有建设用地指标，并保留和使用大部分有关税费；发放专项资金和贷款，用于计划、交通、工商等省级部门等等。各小城镇应根据自身的特点，进行定向发展，比如工业主导型、商贸主导型、交通主导型、旅游主导型、特色农业主导型等等，政府应根据各小城镇的这些特点分别进行引导和规范。

作者及单位：中共四川省委省直机关党校“城乡一体化视角下中国城镇化体制机制创新研究”课题组；成员：陈学明、王喜梅、秦博、李晓南、覃清蓉、周晔。（四川 成都 610000）

划，以壮大小城镇的产业支柱。

四川省为实现产城融合主要做了以下几个方面的工作：

1. 强化规划引领和财政支持，拓展小城镇发展空间。着眼于增强示范镇集聚辐射能力，发挥其区域优势和带动作用，以县市域城镇体系规划和土地利用总体规划为依据，调整示范镇总体规划，强化小城镇规划监管，确保规划有效实施。2014 年，省财政下达小城镇建设专项资金 5 亿元。

2. 突出产业发展，增强小城镇经济实力。要发展实体经济，促进产业集聚，根据各小城镇地理区位、资源配置、历史文化、经济基础等状况，明确小城镇的定位和主导产业，量身打造工业强镇、商贸重镇、旅游名镇。充分利用当地的各种优势，着重发展特色产业，拉长产业链条、培育产业集群。高度重视新兴农业，实现农业产业化，集中发展产业园区，承接大中城市产业转移。

3. 完善基础设施，提升小城镇承载能力。要建设与小城镇经济社会发展相适应的基础设施，改善生产生活环境，不仅如此，也应提倡和鼓励示范镇与周边乡镇共建共享。着力完善路网、电网、水网，加强通讯、供气、供热、排水、污水和垃圾处理等基础设施建设，推进镇域基础设施和环卫管理一体化。

4. 扶持就业创业，扩大小城镇人口规模。引导农村居民结合就业创业、旧村改造、迁村并点，自愿、就近到小城镇落户。应在小城镇发展劳动密集型企业、中小企业和服务业，支持驻地企业发展壮大，以增加就业岗位，吸引更多的农民工就业，此外，要与农民工建立稳定和谐的劳动关系，使他们安心在小城镇落户安家。此外，应注意引进人才，鼓励高校毕业生到小城镇创业，落实好相关扶持政策。

5. 优化公共服务，发展小城镇社会事业。加大了公共财政对小城镇社会事业的投入，积极推进便民服务、文体活动、科技服务、社区服务等设施建设。加强了小城镇基层政权和群众自治组织建设，创新完善劳动就业、社会保障、计划生育、医疗卫生、法律援助、社会治安等社会管理机制。

二、四川与江苏、浙江在小城镇建设方面的比较分析

推进小城镇建设对新型城镇化意义重大。通过深入江苏、浙江等地调研发现，各地正从产城融合、农业转移人口市民化、特色小城镇建设等方面不断探索和拓展小城镇建设的内涵和外延。

（一）产城融合看发展

只有产业发展而没有城镇社区发育的支撑，那充其量只是一个工业园区；同样的，只有城市功能而缺乏产业支撑，那就会形成“睡城”“空城”和“死城”。产城融合是小城镇发展的重点，也是难点。以往产业都是城镇化的配角，产业发展与城镇化建设割裂，新型城镇化旨在实现家门口的就业，满足人们“就地城镇化”的愿望。围绕如何破解小城镇发展中产城融合这个难点，各地正积极探索。

扬州市维扬区采取先进制造业和现代服务业双轮驱动发展战略，植入众多城市元素，拉动区域经济结构的调整和优化，加速区域城市化进程，高端楼宇、高端汽车服务业、高端商贸物流项目，使维扬北部产业结构由重变轻、变新、变优，结合研发设计、教育培训、金融理财、大宗物资价格信息发布等平台颠覆人们心中固有的工业园区现象。西湖集镇锁定“新城市主义下的研发创意产业社区”这一产业定位，打造蜀岗生态城研发创意产业园，以高级生产者服务业为先导，以文化创意产业和休闲旅游业为亮点，城市功能配套产业为支撑，孵育环保产业技术创新与孵化基地、本地企业总部及研发基地、主题公园和拥有人

气活力的旅游项目，集产业、居住、休闲等为一体，相互融合、规律分布形成一个居业相宜和谐城市核心区。

“产城融合”是一种将产业功能和城市功能融为一体的空间组织方式，体现了工业化和城镇化发展的更高级形态。从“产”的角度看，要实现农民的非农就业，重点发展劳动密集型的传统优势产业。就四川省来说，应该重点发展“7+3”优势产业，即能源电力、饮料食品、钒钛钢铁、油气化工、装备制造、电子信息、现代中药等产业，以及航空航天、汽车制造、生物工程和新材料。要以发展园区为关键，目前，四川省已发展国家级、省级、市级以及县级产业园区 200 多个，其中前两种占四分之一。从产业园区和新型城镇化的发展趋势来看，政府应该重点支持国家级和省级的技术产业开发区和经济技术开发区，通过产业集群式发展，带动园区发展，进而带动城镇发展。从“城”的角度看，新型城镇化不仅包括小城镇化，也包括大中城市建设，近年来，四川省提出了多点多极城镇化发展战略，着重打造成天府新区，并将绵阳、内江等发展成为区域性大城市，以新区建设带动城市发展，以城市扩容带动城镇化建设。实施百镇试点，根据各小城镇自身的特色，大力发展诸如商贸型、交通型、工业型等新型小城镇。

推进“产城融合”发展，是成都市深入实施多点多极支撑发展的战略，加快转变经济发展方式、推进现代化和国际化的重要举措，也是深入贯彻落实党代会精神和省委、省政府总体发展战略的重要路径和最终落脚点。城镇化是社会发展的方向，产业化是经济发展的方向，区域合作是经济社会发展的趋势，三者对于发展的推动作用相辅相成，缺一不可的。

正因如此，四川省更要抓住推进天府新区建设的机遇，打造现代产业发展新体系，形成三次产业相互促进、产城融合、统筹发展的良好局面，在科学发展道路上加快次级突破，按照多点多极发展的思路，培育“四大城市群”、发展“五大经济区”，以及成渝经济区和天府新区的建设，把“两化互动”和加强区域合作作为重要的发展思路，来指导区域经济社会发展，特别是在打造城市群和经济区的过程中，必须把“区域一体、产城融合”作为第一要务。同时，也应把产业群的打造作为重点，让产业成为城市群的纽带，成为区域优势的支撑，同时，也要发挥产业发展对城市发展的推动作用，发展人口，发展就业，发展文化，促进产业和城市协调发展。

（二）以人的城镇化为核心

中央城镇化工作会议提出，要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。按照三中全会的要求，在全面放开建制镇和小城市落户限制的情况下，如何满足小城镇不同主体的多样化需求，如何撬动各方力量参与到小城镇公共服务和基础设施建设中来，值得关注。

目前，四川已实现 52% 的常住人口城镇化率，但只实现了 35% 的户籍人口城镇化率，农业转移人口难以享受到城镇基本社会公共服务，他们的住房、社保、子女就学等都成了难题。可以说，房子、保障、工作以及情感，是影响农民城镇化程度的四大要素。

南京市抓住了“人的城镇化”的四要素，解决了农民在城镇化过程中遇到的难题。首先，宅基地置换让农民工在流入地城市享受了城镇的保障性住房，获得了更多的土地利益；其次，搬进城镇社区的农民，在劳动报酬、就业、医保、退休养老、社会保障、教育医疗等方面享受了与城市居民同等待遇，并获得更多、更稳定的集体经济收益，在城镇中生活也有了底气；再次，通过产城融合，建立了良好的非农产业基础，帮助农民实现了就近城镇化；最后，由于城镇化所带来的传统生活习惯和生活环境的改变，很多农民出现了心理和情感的落差，而南京通过配套建设了一系列的公共服务设施，尤其是文化软硬件方面，有效地缓解了这些问题，帮助农民更好地融入城市。

城镇化转型升级需要跳出就“城镇化”论“城镇化”的思维定势，要坚持以人为本，着力提高城镇化质量，实现“人的城镇化”。第一，进一步深化户籍制度改革，着力解决新型城镇化道路上的体制性障碍。以农民工整体融入城市公共服务体系为核心，解决好农民工市民化问题。四川省已经在深化户籍制度改革等方面出台了一系列新举措，推动农民工“个人融入企业、子

女融入学校、家庭融入社区、群体融入社会”。第二，进一步深化农村土地征用制度改革，着力解决好失地农民的社会保障问题，把农转非人口的住房、就业、社会以及公共服务等保障提上社会保障制度改革的日程。尤其是土地增值问题，要坚决摒弃“涨价归公”的传统观念，坚持贯彻以人为本、地利共享的思路，以促进农民就业和生活方式转变为关键，将土地增值的收益用于实现“人的城镇化”。第三，要深化相关配套改革。例如，城乡公共服务均等化、转变政府职能、深化财税制度和收入分配制度改革等。

（三）撬动民间资本

城镇化的基本问题是“人往哪里去、地从哪里来、钱从哪里筹”。其中最为重要的，是如何形成城镇化多元投资主体格局，真正解决城镇化的资金难题。中央城镇化工作会议提出，放宽市场准入，制定非公有制企业进入特许经营领域的办法，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。

浙江是民营经济大省，民资相对丰厚，社会资本参与城镇建设积极性高，也有民资建城的成功实践和良好传统。基于这一实际，浙江省的小城市试点镇积极出台政策，广泛吸引各种社会资本参与城市基础设施和公共服务项目投资建设和运营。近两年来，浙江省启动专项市县配套资金 100 亿元，不仅撬动了地方政府投资 434 亿元，更拉动了民间投资 1700 亿元。不仅如此，浙江省的 27 个小城市试点镇还组建了股份制投资建设公司，运用 BT、BOT、公办民营等方式，推进基础设施和社会事业建设，另外还设立政府融资平台，整合资源，融入资金达 88.3 亿元，吸引社会资本 950 亿元，也就是说，社会资本在小城市投资中的比重达到了 77.4%。此外，浙江省推进中心镇基础建设和产业集聚，鼓励和吸引民间资本参与各项基础设施和公共设施建设，多个项目实行公开招标，并推进中心镇土地政策向民间投资适度倾斜。

四川省目前的融资主体和模式都较为传统，要改变这一现状，应实行财政资金为引导、吸纳民间资金为主，吸引外资为辅的多元化投融资体制。民间基本在城镇基础设施上的投资应主要集中在三个方面，第一个是企业投资，用于工业区内的公共基础设施建设；第二个是行政村的集体土地出让所得，用于辖区内的交通、电力、通讯、商贸、住房等建设；第三个是民间集资，用于福利和教育文化事业等等。另外，在融资领域，也可适当向民间资本开放，以帮助小城镇中的中小企业更好地发展壮大。为充分吸收民间自资本，政府必须积极探索小城镇经营的模式，大胆创新，灵活多变。比如，应大胆推动小城镇的基础设施和公用事业改革，实现特许经营权的公开招标，通过竞争机制，提高小城镇的各项基础设施和公共事业的运营效率和服务质量；应适当放宽基础设施有偿使用，利用宏观调控和市场价格相结合的机制，形成新的公用事业价格体系，造就投资、经营和回收的良性循环机制；另外，鼓励发展多种经济形式的专业公司，承包一个或相邻几个小城镇的公共服务行业，实现规模效益。

（四）注重文化传承和保护

“要体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念，依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。”这是中央城镇化工作会议对新型城镇化建设的明确要求。因地制宜发展一批旅游小镇、文化创意小镇、休闲养老小镇、生态低碳小镇，鼓励走小而精、小而特、小而美的路，才是小城镇的生命力所在。

造新城，要从规划角度重新审视，避免破坏生态；旧城改造，也要划定生态保护红线，将湖泊、绿地等生态系统保留下来。拥有京杭大运河上唯一一座七孔古桥广济桥、丰子恺笔下“江南佳丽地”的代表，古迹遗存众多的杭州市余杭区塘栖镇，将运河历史文化的保护与传承贯穿于中心镇建设的全过程。中心镇有了基础设施建设的“面子”，更要有文化传承、文化建设的“里子”，这样“内外兼修”方能避免“千镇一面”。关于如何将强历史文化名城、名镇、名村的保护，江苏和浙江两省都有着明确的思路：首先是保下来，即要保护好祖先留下的物质空间遗存，传承好优秀的非物质文化遗产。其次，还要亮出来和活起来，即让历史文化资源能够被公众感知，如江苏此前所做的显山露水工程。最后是串起来，把散布的各个年代的文化资源和其他的特色景观，用绿道、廊道、健身道、特色街道串联起来，形成一个整合城镇历史记忆、山水景观和当代特色的城镇特色空间体系和代表城市个性特色的最重要的现实物质载体。

四川同样有着悠远的历史和深厚的文化。在城镇化的进程中，保护与传承的举措应更加有力。一是要坚持整体性，把传统文化融入城市发展顶层设计与整体规划，将传统文化元素、文化脉络纳入城镇规划与建设，为传统文化预留出发展的空间，对城市历史文化遗存及其周围环境，包括相关的街区、景区、地段、景点，应进行整体性保护；二是要应保持原真性，以对传统文化的敬畏心善待身边的文化，决不能搞大拆大建，盲目推倒铲平历史，要建设有历史记忆、地域特色、民族风情的美丽城市，要保护体现城市历史文化的原先的、本来的、真实的珍贵历史原物，尽量用原工艺、原材料、原式样修补整治，保存其历史本来面目。三是应体现可读性，慎砍树、不填湖、少拆房，做到能在城市文化遗存上读得懂它的历史，读得出家国情怀、文脉沿革和精神归属，承认和保留不同历史时期有代表性的时代痕迹，避免大片拆迁、大片重建、完全抹去历史印记的错误做法。四是应彰显可持续性。一张蓝图绘到底，咬定青山不放松，一以贯之、坚持不懈地搞好保护与传承，让新城、新楼、新区、新街与古镇、古村、老房、老树、老井互为映衬、和谐统一，真正建立既能传承传统文化、又能体现时代特征的新型城镇化体系，把城镇建设成为历史底蕴厚重、综合功能完善的人文魅力空间。

保护和集成传统文化同时需要社会参与的程度应广泛深入和法律法规的制定的跟进。各级政府应承担起主导与主体职责，社会各界、广大民众、文化文物工作者也责无旁贷。应制定鼓励社会力量、社会资本公平参与的政策和办法，拓宽社会力量参与渠道，建立健全社会参与传统文化保护与传承的统筹协调机制、咨询决策机制和社会监督机制；构建市场与政府双重动力机制，用“看得见的手”引导“看不见的手”，促进市场与政府协调运作，动员和吸收社会方方面面的力量，更加广泛地投入传统文化保护与传承事业，此外，应尽快出台全国性的法律法规，厘定城镇化进程中传统文化保护与传承的原则性标准、基本制度措施和各方应负的法律責任。

三、对完善四川小城镇建设的启示

按照控制数量、提高质量，节约用地、体现特色的要求，将大城市周边的重点镇发展成为卫星城，进一步实现与大城市发展的统筹规划与功能配套；对于一些有区位优势 and 特色资源的小城镇，要通过政府引导和市场运作的双轨机制，使其发展成为具有专业特色的综合性小城镇；对于远离中心城市的小城镇和农场、林场等，应将其定位成服务农村、带动周边的综合性小城镇，完善基础设施和公共服务。在此基础上，对于经济实力较强、吸纳人口较多的小城镇，应适当赋予与其经济和人口规模相适应的管理权。

杭州、温州、南京的经验，为四川的小城镇建设提供的宝贵的借鉴。要提高城市化水平，首先必须提高小城镇的发展水平。站在推进新型城镇化、加强城乡统筹、促进经济持续健康发展的高度，充分认识推进小城镇建设的重大意义，进一步强化责任感紧迫感，抢抓机遇，科学有序推进小城镇建设。（1）要强化公共服务配套，紧紧围绕推进人的城镇化，进一步健全教育、卫生、科技、文化、社会保障等服务体系，提高小城镇综合承载能力。（2）要突出特色，准确进行小城镇定位，切忌片面追求“小而全”，而应该走“小而特”的道路，要注重发挥小城镇联结城市、带动乡村的独特作用，注重突出地域特色、民族特色 and 历史文化特色，着力打造一批布局合理、特色鲜明的小城镇。（3）要坚持科学合理原则，高起点高水平编制小城镇规划，注重与城镇体系规划和有关专项规划的统筹衔接，要创新体制机制，坚持政府主导、群众主体、市场运作，多渠道筹措小城镇建设资金，坚持集约用地，研究完善土地政策，加强社会管理创新，提升管理服务水平。（4）要运用市场机制，多渠道筹措建设资金。筹集小城镇建设资金，可以实行财政资金为引导、吸纳民间资金为主，吸引外资为辅的多元化投融资体制，尤其要注重民间资本的吸引。（5）要积极推进有利于促进二、三产业集中连片发展的产业政策，要实现“产”“城”互动，注重产业群的打造，要强化产业支撑，坚持扬长避短、扩大优势，发展特色产业，加快培育既宜居又宜业的新型小城镇和富有活力的经济强镇，避免“空心化”。（6）要进一步改革小城镇户籍管理制度，同时，要进行劳动就业制度和社会保障制度等方面的配套改革，为农民迁入和融入小城镇，发展二、三产业创造良好的环境。（7）加强基础设施建设，完善村镇路网体系，强化与国省干线公路的连接，按照“先地下、后地上”的原则，推进地下管网、公交站点、垃圾处理等市政设施和生活设施规划建设。要建立有利于小城镇全面发展的职能管理制度，加强政府的职能转变，建立健全公共管理机构，为小城镇的可持续发展创造有利条件。

实践充分证明，小城镇建设完全符合国家城镇化发展战略，完全符合四川省省新型城镇化建设需要，完全符合四川省山地

城镇发展实际，是守住两条底线、实施两大战略的正确选择，是促进城乡统筹的大事业。各地各部门要进一步坚定信心，深化认识，从推进四川山地特色新型城镇化大局出发，切实增强做好工作的责任感和使命感。

四川是一个历史悠久、文化传统根基深厚的省份，内生性的、文化性的要素也是带动城镇化长久发展的动力，未来城市和乡村的发展，最终取决于当地基础性的优势。随着改革开放三十多年来的持续快速发展，扬州除了具有高素质、廉价的劳动力优势外，较强的内需市场、各县级区域资源上的差异性、自主创新的力量和政府强有力的执行力都成了推动四川新型城镇化发展的动力，而四川浓郁的人文文化氛围、深厚的历史积淀、也将不断成为城镇化发展突出的亮点。这些特色性竞争优势与城乡内生性的要素有机结合，必定会创新四川新型城镇化发展的模式，走出适合四川特色的现代化和新型城镇化道路。