

# 加大城乡统筹力度加快推进小城镇发展

## ——从南汇区六灶镇看小城镇建设

## 梁燕

发展小城镇、推进城镇化是统筹城乡发展和建设社会主义新农村的重要途径。2008年4月,南汇区六灶镇被批准为第二批 "全国发展改革试点小城镇",成为上海市首批进入全国发展改革的7个试点镇之州。笔者就六灶镇如何根据中央和市委市政府的要求,把握好试点扫吧,探求城乡统筹发展的新模式,走出一条小城镇发展之路,谈些思考和建议。

## 一、六灶镇基本情况

六灶镇位于上海南汇区中北部,北与浦东新区相邻,紧临浦东机场、外环高速道路、沪芦高速公路,距离上海市中心约 35 公里,距离浦东机场约 20 公里,距离洋山深水港约 60 公里,是浦东新区产业区和临港开发区的中间连接点。全镇总面积 31.81 平方公里,下辖 10 个行政村、1 个居委会、178 个村民组,常住人口 4.8 万人,户籍人口约 3.2 万人。

2007年,六灶镇全镇总用地面积 47715亩,其中,农业用地 25530亩,占总用地面积的 54%:建设用地 3195亩,占 7%;未利用地 10695亩,占 22%。全镇一二三产业的比重是 4:75:21。第二产业主要集中于鹿园都市型工业区。2007年全镇社会总产值完成 42.63亿元,其中,第一产业生产总值 1.66亿元;第二产业生产总值 31.85亿元;第三产业生产总值 9.12亿元。

六灶镇有中学、中心小学、中心幼儿园、成人学校、社区卫生服务中心、敬老院,还有影剧院、图书馆、文化广场等文化设施;社会保险覆盖率达 95%,其中农业保险约 12000 人,小城镇保险约 5500 人,城镇保险约 1000 人.六灶镇河道水系资源丰富,生态环境得到良好保护,镇西南片五纵五横水系通过整治已成为市级生态景观样板河道,河道水质良好,呈现典型江南水乡特色和优美生态环境;西南片农业保护区具有结合农业、拓展农业旅游和生态旅游功能的资源条件。

六灶旅游休闲区是南汇区"十一五"规划"一核六区"发展布局中的重要"一区",主要利用六灶、宣桥地域已有的旅游资源,充分发挥旅游休闲功能。六灶镇同时是南汇区"1860"城镇布局中的八个新市镇之一。

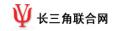
当前,六灶镇的土地资源比较紧张,可发展空间有限,目前全镇有 2/5 面积的土地受到严格控制。在南汇区,六灶的城镇 化发展进程依然滞后,与社会主义新农村、小城镇发展的要求相比,有一定差距。

## 二、发展小城镇的,要意义

#### 1、发展小城镇是上海改变城乡二元结构、实现郊区发展的长远之路

当前,上海城乡二元结构明显,相对北京、天津、重庆等其他大城市来讲,上海农村地区发展显得滞后。按照中央要求, 上海提出要把新农村建设作为工作的重中之重,在破除城乡二结构、统筹城乡发展方面力争走在全国前列。

统筹城乡发展的本质就是要城乡发展一体化,实现城乡之间的发展机遇平等。而积极发展小城镇是消除"城乡二元结构",实现城乡统筹发展的最佳途径。发展小城镇,促使农村工业向小城镇集中,发展与农村工业有较大关联的第三产业,推动农村社会化服务体系建设,改变农民的社会关系,提高小城镇的集聚效应,发挥小城镇作为农村和城市的桥梁和纽带作用,联结和



协调城乡关系,促进城乡一体化发展。

#### 2、发展小城镇是南汇加快推进工业化、城市化的必然之路

实现工业化、城市化是南汇"十一五"规划中提出的目标,工业化与城市化是良性互动的关系,城市化由工业化推动,城市化达到一定水平又会加快工业化进程。经过近几年经济社会的快速发展,南汇区工业化已经有了比较大的进步,但城市化进程显得相对滞后。发展小城镇,使农村富余劳动力向非农产业转移和向城镇聚集,是工业化和城市化的必然趋势,也是加快工业化和城市化的最大动力。大力建设有产业支撑、有市场活力的小城镇,不仅将促进产业、资本、人口、市场的集聚,加快双村工业化进程,而且提高了吸收农村剩余劳动力和农村人口的能力,促使城乡二元结构转型,是我区实现城市化的现实选择。

#### 3、发展小城镇是六灶镇发挥自身优势、解决发展瓶颈制约,实现更好更快发展的突破之路

由于长期受规划控制原因,六灶镇经济社会发展滞后,历史遗留问题较多。从现实基础看,六灶经济结构还不够合理,尤其是三产发展仍处于基础阶段,产业集聚度较低。同时,城镇化进程明显滞后于工业化发展,城镇化建设低于郊区平均水平。

当前,社会主义新农村建设、浦东南汇联动发展、国家发展小城镇试点等给六灶镇带来了前所未有的机遇,按照国家加快工业化、城镇化进程和不断推进小城镇的总体要求,结合上海郊区日益融入到上海整体建设发展中的趋势,六灶镇未来五年,将是加快提升以旅游休闲为主要内容的第三产业发展水平,建设与国际大都市相匹配、体现城乡居民和谐进步的现代化新市镇的关键时期。

六灶镇必须紧紧依托"全国发展小城镇"的机遇,借助各项政策优势,优化土地利用结构;大力发展第三产业,转变经济增长方式,促进产业结构升级;切实解决"三农"问题,从农业增效、农民增收、农村增色等方面实现农民生产条件与生活方式的转变。通过加快城乡统筹。大力发展小城镇建设,提升城市形象和综合竞争力,促进经济社会全面发展。

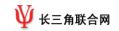
## 三、小城镇发展要注意突破两个瓶颈、处理好三个关系

## (一) 突破两个瓶预

- 1、农民就业难的瓶颈。改革开放以来,在经济发展快速的同时,也产生了大量因动拆迁而失去土地的农民,其中相当一部分农民由于技能等问题,已反复多次临时就业、复又失业。现在的小城镇发展和推进农业规模经营,又有大批农村劳动力面临着向非农产业转移就业的问题。从南汇区来讲,现在需要转移的农村富余劳动力约有12万人,约占务农劳动力总量的6596,其中征地无业人员近7万人。但当前上海郊区绝大多数小城镇的产业集聚功能十分薄弱,产业支撑的构架很不健全,吸纳进城农民就业的体制、机制尚未建立,吸纳进城农民就业的政策措施缺乏力度,吸纳进城农民就业的能力十分有限。当前要发展的小城镇,不是要将农民从新城镇中"清空"出去的小城镇,是要借小城镇的发展,为农民谋求到一条增收、发展之路。因此,农民就业的问题如果不能很好地解决,无疑会成为发展小城镇的一个瓶颈因素。
- 2、农民保障难的瓶颈。目前,上海郊区的社会养老保障总体标准还较低;农民的医疗保障状况也不容乐观;农民的失业保险更是薄弱,无法与城市居民相提并论。农民在小城镇发展中贡献出了自己赖以生存的土地,又因为小城镇发展而增加了原来不用承担的许多生活开支。因此,如果社会保障问题得不到很好地解决,就会使他们有一种不安全感,会在客观上阻碍小城镇的发展。

## (二) 处理好三个关系

1、产业发展和城镇建设的关系。发展小城镇不仅是建设一个新城镇,同时也是引导发展一个支柱产业。因此,小城镇产业



体系的构建要放到与城镇建设同等重要的位置。要把发展小城镇放到城乡统筹的大局中考虑,要充分利用小城镇连接城乡的区位优势,促进农村劳动力、资金、技术等生产要素优化配置,推动一、二、三产业协调发展,最终在小城镇构建一个符合城镇 实际、体现区域特色、拥有丰富市场的产业实体,形成合理的产业布局和各具特色的城镇经济。

- 2、向农民索取和回馈于农民的关系。向农民征用土地,是发展小城镇所必须使用的方式,也是为农村工业化腾出集中发展空间的需要。但是,在小城镇建设过程中,要认真地筹划、科学地思考,通过各种方式,将从农民手中获取的土地增加效益回馈给农民,要让农民成为城镇发展的最大和直接受益者。只有这样,农民为城镇化发展所付出的代价才有所值而不是剥夺;只有这样发展起来的小城镇,才能够成为农民所期望的,真正能够提高他们生产和生活水平的小城镇。
- 3、城镇发展和环境保护的关系。小城镇建设要形成可持续发展能力,就要走生产、生活、生态、环境协调发展之路。因此,要加强环境保护和生态建设,大力推进教育、科技、文化、卫生以及环保等事业的发展,实现城乡经济社会和生态环境的可持续发展。必须在城镇建设中节约土地,通过科学功能分区和严格执法,从根本上杜绝资源消耗型、先污染后治理的恻去,形成在保护资源中发展、在发展中实现资源永续利用的良性循环机制。

## 四、加快城乡统筹步伐,推进六灶镇小城镇发展的工作建议

当前,在国家发改委小城镇发展中心和市发改委的关心指导下,六灶镇的小城镇试点工作已经顺利展开。笔者认为,在六 灶镇小城镇发展工作中,当前要注意做到"四个"坚持:

#### 1、坚持规划先行,以科学合理的规划来引导小城镇的发展

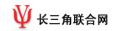
认真总结国内外小城镇建设的经验和教训,要高起点规划,具有超前性和前瞻意识,要为远期发展留有充分余地。小城镇建设要解放思想,大胆探索,勇于创新,发挥本地优势,体现区域特点,选准符合自身发展的路子,在功能定位上既要与大城市相协调、配套,形成与城市互补体系,又要考虑到与周边区域特点与发展方向相吻合;发展的规模、模式、目标等定位,应根据区域内的产业基础、经济结构、资源状况、区位特点等因素,科学规划,合理布局。把小城镇建设与农村区域发展结合起来,与土地利用总体规划和土地整理结合起来;加强统筹规划,明确城镇居住区、工业区、生态区、待开发区等区域,强化规划对空间的指导和约束。

当前,要从城镇经济发展潜力、资源环境承载能力和吸纳人口能力出发,按照市土地利用总体规划和城市总体规划的要求,在明确城镇功能定位的基础上,认真编制好城镇经济社会发展总体规划。经过认真论证,编制符合城乡建设用地增减挂钩要求的专项规划,充分利用国家政策,通过逐步减少郊区农村建设用地来扩大城镇建设用地规模,进一步整合郊区城镇布局。

#### 2、坚持产业立镇,以符合镇情的特色经济来支撑小城镇的发展

在小城镇发展的实现途径上,要由过去的忽视产业发展、或者先建城镇后兴产业,向以产业发展为中心支撑和引导小城镇的发展、实现业兴城富转变。做到产业立镇,真正推进城乡一体化,改变农民的生产生活状态,为他们未来的可持续发展提供实实在在的保障。我国各地许多小城镇建设实行工业兴镇、商业兴镇、旅游兴镇、特色农业兴镇等都是以当地龙头企业、主导产业及特色经济为基础发展起来的。因此产业立镇,是要以农业产业化、农村工业化为基础,积极发展加工业和服务业,谋求产业集聚效应,繁荣城镇,带动乡村经济发展,完成农村剩余劳动力的有效转移。

南汇区"十一五"规划的"一核六区"功能布局将六灶镇定位为"旅游休闲功能区"。因此,六灶镇的小城镇发展改革试点工作,要紧密围绕"旅游休闲功能区"的定位目标,科学规划城镇的产业发展。要认真研究国内外市场,大力引入优秀市场力量帮助咨询、筹划甚至参与建设。对于重点产业项目,积极采用向国内外机构公开招标的方式来推进。要因地制宜,发挥优势,借助镇区处于上海发展潜力地区的区位优势,充分发挥旅游休闲功能,大力促进第三产业的发展,重点发展旅游、会展、餐饮、



商业、娱乐为一体的休闲服务业,加快培育市场体系,走旅游休闲带动型路子;同时,挖掘现有工业园区发展内涵,进一步提升经济发展质量,不断发挥园区的集聚效应,引导园区向专业化、功能化发展;还要利用高效生态农业示范区,发挥农业产业化水平较高、农副产品资源丰富的优势,大力发展农副产品加工业,延伸农业产业链,拓展产业功能,促进现代农业发展。

## 3、坚持改革创新,以灵活有效的机制体制来促进小城镇的发展

要深化改革,勇于创新,积极进行投融资体制、土地制度、社会保障制度和社会管理体制的改革,探索适合小城镇特点的新型城镇管理体制,防止"新城镇、旧体制"。

转变政府职能。要适应市场经济条件下发展小城镇的要求,转变政府职能,把小城镇政府建成职能明确、结构合理、精干高效的政府,强化公共行政和公益性事业管理,创造良好的投资环境和社会环境。

创新投融资体制。要深化改革,创新资金筹集的渠道和机制,解决好钱从哪里来的问题,走出一条在政府引导下,主要通过市场机制建设小城镇的路子。按照市场经济的办法,吸引国内外企业、个人以多种方式参与小城镇基础设施的投资、建设和经营,多渠道投资建设小城镇的教育、文化、卫生等公益事业。

创新土地制度。处理好小城镇建设合理用地与严格保护耕地的关系,充分利用小城镇发展改革试点的城乡建设用地增减挂 钩政策,在保护耕地和保障农民合法权益的前提下,妥善解决小城镇建设用地紧缺的问题。正确处理入镇农民与承包地的关系,解决好农地产权归属问题。进入小城镇的农民,根据其意愿,对承包地予以保留,以解决入镇农民的后顾之忧。鼓励农民有偿转让流转承包地,把分散的土地向经营大户集中。

创新社会保障制度。加大社会保障制度的改革力度,从实际出发,分阶段、多层次、多形式地建立农村小城镇的社会保障体系,逐步建立适应小城镇发展要求的住房制度、劳动就业制度、教育制度、医疗制度和社会保险制度等,努力缩小城市和农村在社会保障方面的差距,加快实现城乡一体化. 要善于将产业发展和社会保障问题结合起来,拓宽股金、薪金、租金、保障金等收益范围,从各方面为农民构筑一道稳定、长远的发展保障屏障。

创新社会管理体制。高起点统筹好小城镇的经济与社会发展,加强社会建设,发挥中介组织、社会团体的作用,在抓好小城镇建设的同时,逐步搞好农村新社区建设,将传统的村庄管理变为开放文明的现代社区管理。

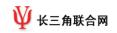
#### 4、坚持以人为本,以农民最大程度的支持来保障小城镇的发展

小城镇发展是让农民"安居乐业"。因此,农民是主体,要坚持以人为本,"一切依靠农民,一切为了农民",用先进的城镇 生产力影响和改造农民,用先进的城镇文化来影响和改造农民,加速农民变成现代化城镇居民的步伐。

加快农民思想观念转变。在小城镇建设的各环节,尤其是在将农民土地集中起来的工作中,做到公开透明,让农民参与,充分走群众路线,通过深入宣传,让农民自觉自愿地参与土地整合。政府要充分发挥各级基层组织作用,尤其重视做好群众的思想工作,不能靠简单的行政命令,对群众不了解的东西要耐心解释清楚,取得他们的理解和支持。要广泛吸收群众的合理化建议,健全民主监督机制,做到依法行政,建立起文明的生产生活环境和良好的社会秩序。

加强农民就业技能培训。通过多种渠道、采取多种形式,包括加强基础教育,发展成人教育和各种职业培训等,不断提高镇区居民和进镇农民的思想道德水准和科学文化素质。高度重视农民集中居住后的就业问题,结合城镇产业发展导向,有针对性地加大农民就业技能培训,帮助他们提高职业技能,增强就业从业能力,加快农村

劳动力向二、三产业转移的力度,提高农民留在小城镇就业的比例。加大农民生活方式引导。开展丰富多彩、积极向上、



形式多样、各具特色的群众性文体活动,丰富小城镇居民的业余文化生活,引导农民逐步适应城镇要求的生产和生活方式。

(作者单位:南汇区发改委体制改革科)

