

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，把握好试点扫描，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、外环高速公路、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。

六灶镇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，在破除城乡二元结构、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，加快农村工业化进程，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）突破两个瓶颈

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 65.96%，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、先污染后治理的侧去，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）

www.yangtze.org.cn