

# 小城镇 大战略

郎鹏飞

小城镇属于城市之末，农村之首，是城乡过渡体的主体和代表，是沟通城乡区域经济的桥梁和枢纽，是新型城镇化战略的重要组成部分。在新型城镇化体系下，发展小城镇具有大战略意义，既是重构城市体系、优化我国城市化空间战略布局的关键抓手，也是统筹城乡发展，促进社会主义新农村建设的重要举措，有利于引导农民就地城镇化，增加农民收入，加快农业现代化进程。

## 当前小城镇发展存在的问题

改革开放以来，我国小城镇建设取得了一定的发展，但也存在一系列问题亟待解决。

(一) 规划无序，发展方式粗放。一是小城镇规划思路不清、水平不高。没有考虑城镇未来发展方向，缺乏城镇建设、产业发展、生态保护等系统规划，城镇基础设施规划设计缺乏前瞻性、预见性及适度超前性，不能合理有效配置资源。二是规划不够详细、缺乏特色。一些小城镇的规划不顾经济发展需求和当地自然因素，盲目追求所谓的现代化，布局不合理，居民区、商业区、工业区分布混乱。规划设计手法普遍落后、互相抄袭、雷同，缺乏地域特色与历史文化特色，出现了“千城一面”的尴尬局面。三是发展方式粗放落后。一些城镇发展方式粗放，过度依赖低成本资源进行数量扩张，发展超出了资源环境承载能力，人口、土地、资源、环境的矛盾

日益突出。四是土地资源浪费严重。一些地方城镇建设随意性大，肆意开发、占用耕地的现象普遍存在，盲目建设大马路、大广场、大厂区、标志性建筑等，严重浪费了土地资源。同时，工业用地布局混乱，从而导致城镇规模快速外延扩张，存在大量新的闲置土地，土地利用率和产出率较低。

(二) 基础设施建设和基本公共服务匮乏。一是基础设施薄弱。一些小城镇的基础设施和公共设施建设明显滞后于当地经济发展，生产、生活区混杂，道路、商贸区混杂，缺乏相应的水、电、路、气和环卫等配套设施，基础设施供给能力不足的问题普遍存在，基础设施系统配套存在结构性缺陷，导致城镇基础设施综合服务功能不强、效率低下。二是基本公共服务体系不完善。由于建设资金不足等因素，大部分小城镇缺乏优质的教育、基本的医疗公共服务和快速便捷的公共交通，居民的文化、体育、休闲娱乐场所匮乏，不利于城镇中心职能和多功能作用的发挥。三是城镇管理水平较低。小城镇管理体制落后，管理机构和法规不健全，管理队伍人员少、素质低、执法不严，对城镇环境缺乏长效的管理。管理体制不顺，综合治理能力弱，城镇脏、乱、差状况较为普遍。

(三) 缺乏产业支撑。一是产业结构不合理、水平低。工业化、城镇化与服务业的发展没有形成良性循环，产业集聚带动社会分工深化细化不够，第二

产业整体素质不高、档次低，人口城镇化滞后导致需求拉力不强，服务业规模小、缺乏聚集力、发展严重滞后。许多小城镇产业发展中都没有充分考虑和发挥小城镇的中心功能和特色优势，盲目模仿城市的产业布局，在对资源和市场的竞争中明显处于不利地位。二是农业产业效益低。缺乏有实力的龙头企业带动，农产品品牌效应不强，产业整体效益不高，发展不平衡。农业产业化技术力量薄弱，科技创新能力较低。农产品加工大部分还是简单加工，产品附加值较低。三是工业主导能力弱。工业企业整体发展水平较低，以生产初级产品为主，加工转化能力较弱，资源利用水平不高，产品附加值低，污染问题严重，企业收益较低。四是服务业发展严重滞后。小城镇服务业发展总体上还处于起步、分散状态，市场化程度低，产业化进展慢，基础设施相对落后，知识密集型生产性服务业难以有效发展。

(四) 生态环境面临严峻挑战。随着我国小城镇建设步伐的加快，农村环境污染的规模和影响不断的扩大。一是生活污水、垃圾污染问题严重。人口聚集产生的生活污水、垃圾不能及时有效的得到处理，严重地污染了水质、土壤、农田，破坏了生态平衡。二是农业资源污染规模不断扩大。农药、化肥使用量严重超标，养殖场粪便污染加剧，严重污染空气、土壤及水源，给人们的生活带来巨大影响。三是乡镇工业污染不

断加剧。大多数乡镇企业生产规模小,粗放式经营,没有相应的环保设施和配套的污染处理设备,乱排乱放现象普遍存在,已成为破坏农村生态环境的重要污染源。

## 小城镇发展的思路

在城镇化的过程中,必须善于正确处理城乡、经济发展和社会发展、人与自然的的关系等,做到统筹兼顾、趋利避害,走出一条中国特色新型城镇化道路。

(一)转变政府职能,完善公共服务体系。一是转变乡镇政府职能。通过行政管理体制改革,逐步改变按照行政等级配置公共资源的管理体制,简化行政层级,明晰县乡行政分级管理体制关系,强化乡镇政府的公共服务和社会管理功能,提高社会管理能力,形成设置科学、布局合理、功能完善、集约高效的行政管理体制。要适时适度调整行政区规模和管理幅度,科学设置管理机构 and 人员编制,健全应急管理和治安防控体系,增强公共安全和社会治安保障能力,不断提高社会管理水平。二是推进相关配套改革。有序推进户籍、土地、财税金融和行政管理体制机制等改革,为要素自由流动营造良好的制度环境。充分发挥市场的主导作用,在土地供给、融资和环保等方面深化市场改革,形成良性的激励约束机制。三是完善公共服务体系。加快城乡公共服务一体化建设,明确乡镇公共服务重点、内容和标准。优化小城镇在就业、住房、教育、医疗、基础设施、社会保障等方面的公共产品供给,鼓励中小城镇将农业转移人口纳入城镇住房保障、社会保障和就业培训体系。四是创新治理机制。优化地区、部门之间和基层社区的治理机制,鼓励公私协作并创造条件让城乡居民参与城镇化过程的讨论和决策,最终形成“包容性增长”的良治格局。创新社区管理和社会组织管理体制,完善社会

领域决策、执行和监督机制,推动决策民主化。

(二)创新投融资体制机制,加强基础设施建设。一是加强规划引导。充分考虑当地自然环境、地貌特点、建筑特色、历史文化、民风民俗、产业基础、经济发展水平等客观条件,坚持因地制宜与现代技术、适度超前与量力而行、环境保护与开发建设、资源节约与合理开发等内容相结合的原则,制定小城镇基础设施建设规划,把市场经济和政府职能有机结合起来,科学确立基础设施建设发展目标,合理配置设施种类,确定不同设施的建设规模与时序,实现小城镇基础设施有序建设和有效供给。二是拓宽融资渠道。探索建立多元化、多渠道、多层次的投融资机制。以城镇建设财政性投入为基础,建立规范的市场化基础设施投融资平台,吸引各类资金投入基础设施建设与管理。充分运用经济、法律、行政多种手段促使基础设施逐步市场化,建立公正、公平、公开的基础设施投资市场,引导生产要素向基础设施领域流动聚集。通过推行BOT、BOOT、PPP等融资模式,对城镇供水、燃气、热力、污水处理和垃圾处理项目实施市场化运营,把大量社会资本吸引到基础设施建设领域。三是重点突破,建设适度超前。推进基础设施建设既要做到尽力而为,同时也要量力而行。在总体规划的指导下,统筹安排基础设施建设项目,合理确定各种不同设施建设的时间顺序,有序开展基础设施的规划与建设。四是提升基础设施管理水平。健全管护制度,建立详实的基础设施数据库,为管理和维护提供详实依据,推动管理工作科学化和规范化。建立基础设施管理维护目标考核机制,按照基础设施规划建设和运营的目标要求,全面提升城镇管理的综合能力。

(三)发挥资源禀赋优势,做好产业支撑。一是推进农村一二三产业融合

发展。发展农机服务、农产品流通、农业咨询设计、涉农融资租赁服务、农产品品牌服务、农业供应链管理等农业生产性服务业,转型升级现代农业发展模式。培育新型农业经营主体,努力促进其分工协作、优势互补、网络发展。促进农产品本地化利用,发展相关的农产品加工、流通和旅游等产业,让农业产业链增值,将本要流向外部的就业岗位和附加值内部化,让农业生产者更好地分享农产品加工、流通乃至旅游等消费环节的利润。二是增强产业承接能力。加快园区建设,完善园区建设规划,科学确定园区建设空间布局和发展规模,着力构筑产业转移的承接平台。深化投融资体制改革,创新融资方式,增强融资能力,促进园区联片开发、滚动发展。承接产业转移要因地制宜,突出地方特色,重点围绕已经形成主导产业和着力培育的战略性新兴产业,加大资源整合力度,推进生产要素集聚,发展产业集群,提高产业集中度,打造区域性品牌,坚决杜绝把应淘汰的落后生产技术、污染严重的企业向小城镇和农村地区转移。三是促进创业与中小企业发展。进一步优化创业环境及中小企业发展环境,完善相关政策法规,加大金融支持力度,突破创业融资瓶颈,完善城镇商业环境和专业基础设施,深化创业教育与培训,提升全民创业意识与创业能力,解决城镇人员的乐业与安居问题。

(四)树立乡愁理念,做好文化传承。一是应与发展规划相结合。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,从硬件到软件都全力避免传统文化的流失。二是做好历史文化的开发和保护。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,保留它们所蕴含的重要历史信息,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，避免大片拆迁、大片重建、完全抹去历史印记的错误做法。三是注重传承和保护持续性。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。四是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，用“看得见的手”引导“看不见的手”，促进市场与政府协调运作，动员和吸收社会力量，更加广泛地投入传统文化保护与传承。五是制定相关法律法规。根据本地传统文化保护传承的现状与城镇化的实际，制定完善法律法规，厘定传统文化保护与传承的原则性标准、基本制度措施和法律责任，确保在城镇化进程中不脱离“根脉”、不失去“个性”、不丢掉“味道”，使美丽自然景观和传统文化特色得到有效保护。

(五) 树立生态发展理念，做好生态保护。树立生态发展理念，加强环境规划，努力做到城镇化建设、经济发展与生态环境保护同步规划、同步发展，因地制宜建立小城镇环境与发展的科学决策机制，建立完善生态环境监管体制。加强环保基础设施建设，科学安排绿化布局，提高小城镇绿化水平，真正让小城镇融入自然，让居民望得见山、看得见水。大力推行生态农业，在保护、改善农业生态环境的前提下，遵循生态学、生态经济学规律，运用系统工程方法和现代科学技术，集约化经营的农业发展模式，减少高浓度农药化肥的使用，多采用有机肥料，推广秸秆还田，人畜粪便制造沼气等产生新能源综合利用，减少土地污染。建立规模化的乡镇企业工业园区，建立健全污染处理系统，将乡镇企业生产产生的工业三废集中起来统一处理，控制排放总量，从根本上解决乡镇企业污染物排放造成的农村生态环境破坏问题。提高居民环保意识，倡导树立人与人、人与自然和谐的生态价值观，带动广大居民参与到生态环境保护的事业中来。■

(作者单位：财政部农业司)

责任编辑 雷艳

图片新闻



## 财政所里的文化书屋

李秀林 吴颜明 | 摄影报道

湖北省保康县黄堡镇财政所投入资金4.8万元，在新办公楼建起财政文化书屋，书目种类涵盖政治、经济、法制、人文、社科、专业等，共2500余册，并配备了四个阅览桌、一个电子阅览屏，为干部职工提供了实用的读书好地方。

