

以美丽城镇建设为突破口 推进乡村高水平振兴

钟小娜

温州科技职业学院 浙江温州 325000

摘要: 乡村振兴是点线面空间再建构的有机更新过程, 城镇在城乡区域发展中处于中心地位, 在乡村现代化振兴中具有不可或缺或辐射带动作用。但现在许多地方的现状是县城很漂亮, 乡村很美丽, 夹在中间的小城镇一副旧模样。“美丽城镇”建设应作为补齐“全域美丽”的发展短板, 在开展小城镇环境整治的基础上, 丰富城镇内涵和功能, 彰显城镇特色, 实现让美丽城镇与美丽城市、美丽乡村美美与共、各美其美。并将“建设美丽乡村、打造美丽城镇、发展美丽经济”不断引向深入, 以“美丽城镇”建设为突破口, 通过美丽城镇建设发挥其应有的承接疏导作用和对农村应有的辐射带动作用, 推进乡村高水平振兴。本文以浙江省新型城镇化战略中的小城市培育作为研究起点, 分析美丽城镇建设中的问题, 提出美丽城镇、美丽经济、美丽文化、美丽环境这几个方面的建议。

关键词: 美丽城镇; 问题; 对策

一、小城市培育试点美丽城镇建设现状概况

小城市培育是浙江新型城镇化战略的重大举措, 也是推动城镇化转型升级的重要引擎。通过开展小城市培育试点, 可破解特大镇所面临的发展难题, 能够补齐小城市发展的短板。

(一) 经济社会发展方面

试点镇各项经济指标高速增长, 居民收入及城镇化发展水平显著提高。三年 45 亿元省专项资金带动了 7550 亿元投资, 撬动了 5700 亿元的非国有投资, 发挥了百倍效应。2016 年, 35 个试点镇地区生产总值 (GDP) 总量为 3560 亿元, 占全省 GDP 比重为 7.66%, 平均每个镇 GDP 为 101.7 亿元, 其中 14 个试点镇 GDP 总量超过百亿元; 地方财政收入总量为 196.4 亿元, 平均每个镇为 5.6 亿元; 35 个试点镇共完成固定资产投资 2237 亿元, 其中非国有投资 1735 亿元, 分别占全省比重的 7.6% 和 9.6%。坚持创新驱动, 加快发展高新技术产业, 高新技术产业增加值共达 421.6 亿元, 占 GDP 比重为 12%。整治低小散企业, 规上工业企业合计 3831 家, 规上制造业新产品产值率平均达 28.9。城乡差距进一步缩小, 城镇常住居民人均可支配收入、农村常住居民人均可支配收入分别达 48744 元、29256 元。

(二) 体制机制改革方面

各级政府从事权、财权、人事权等方面推进改革, 赋予试点镇城市建设和管理权限, 一定程度上破解了试点镇“小马拉大车”的体制约束, 激活了小城市改革与发展的活力。2016 年实际发生审批权事项占下放审批权的平均比例为 50%, 实际发生执法权事项占下放执法权的平均比例为 38.9%。着力开展农村土地承包经营权流转, 农村承包土地流转率平均为 64%。加快农业转移人口市民化进程, 户籍人口城镇化率为 53.5%。不断完善财政、土地、人才等要素利用, 年度财政超收分成金额占地方财政收入比重平均达 18.5%; 积极开展盘活存量土地改革, 平均盘活存量建设用地面积 120.7 亩; 通过下派、挂职等形式加强各试点镇干部配备和领导力量, 年度均增各类上挂下派干部 5 人, 有效缓解试点镇人才不足的制约。

(三) 城市功能和公共服务方面

试点镇着力构建现代城市管理服务体系, 推进试点镇政府由农村管理为主向服务型政府的转变。同时, 充分发挥当地民间资

本雄厚的优势, 创新投融资体制机制, 通过政府与民间投资合力, 新建一批基础设施, 使试点镇的城市功能不断完善。2016 年 35 个试点镇建成区常住人口平均为 10.1 万人, 常住人口城镇化率达 65.6%。基本公共服务均等化进一步推进, 社会事业有了新进展, 具有中高级职称资格医生、教师占比分别达到 33.4%、52.9%, 等级幼儿园在园覆盖率平均达 82%, 千人床位数总计 925 张, 全社会基本养老保险参保率 86.2%。大力推进“三改一拆”, 拆除各类违法建筑, 城市面貌有了新改善。2016 年建成区地下空间开发利用面积共达 266 万 m^2 , 镇均公共停车位位数达 2078 个, 较好解决了停车难的问题, 城市管理更加有序。全面建立就业保障、行政审批、应急维稳、行政执法等四大中心, 形成镇村联动的服务网络, 推进数字化管理服务, 建成区数字化管理覆盖率达 82%。

(四) 城市生态环境方面

各试点镇坚持“绿水青山就是金山银山”的发展理念, 把小城市发展与环境提升联动推进, 生态环境投资力度不断加大。2016 年 35 个试点镇共投入 163.5 亿元用于生态环境治理, 占全部投资的 7.3%。“五水共治”成效明显, 35 个试点镇建成区污水集中处理率平均达 80%, 农村生活污水行政村覆盖率达 83.6%。集中攻坚开展黑臭河、垃圾河整治工作, 12 个试点镇镇域主要河道水质等级平均达到Ⅲ级以上。深入开展“四化三边”专项行动, 推进城市绿地公园建设, 建成区绿化覆盖率达 26.8%, 人均公园绿地面积达 9.6 m^2 。加大节能减排、大气治理、交通治堵等工作力度, 生态环境不断优化, 更加宜居宜业。

二、存在的主要问题

经过两轮培育, 各小城市培育试点镇在经济实力、基础设施、生态环境、社会事业、体制创新等方面取得了积极的成效, 但与美丽城镇建设要求还存在差距, 具体表现在功能定位盲目趋同、城市功能有待培育、产业转型动力不足、要素制约制度改革、生态环境破坏等问题上, 整体发展水平有待提高。

(一) 功能定位盲目趋同

尽管浙江省小城市培育试点已实施两轮, 但仍存在有的试点镇对小城市发展方向和功能定位认识不清, 盲目趋同。数据分析表明, 小城市建成区面积与发展水平并无较大相关性, 表明建成区规模对经济发展的促进作用十分有限, 集约发展能力显现不足。部分试点镇还处于粗放型快速扩张阶段, 将发展目标定为片面的追求城市经济发展, 土地规模扩张和人口指标提升, 轻视将优化城市结构、提高品质效益、突出地方特色、巩固优势产业等要素融入现代化小城市建设之中。部分试点镇将小城市发展困境归结为镇域规模偏小、发展空间不足、用地指标紧缺等原因, 其真正根源于缺乏科学的功能定位和发展目标, 一味贪多求大的增长思维不适应小城市可持续发展的要求。

(二) 城市功能有待完善

从目前浙江省小城市培育发展的现状看, 部分试点镇由于规模相对偏小, 公共投入资金不足, 基础设施规划滞后, 存在配套设施不够齐全等现象。社会事业总体上发展不快, 存在重经济发展轻社会发展的现象, 一些试点镇的教育、医疗、文化服务等设施数量依然相对不足, 水准相对较低, 难以构筑城乡一体、重点面向农村的社会事业体系。一些试点镇中心地位不

够突显,辐射周围农村腹地的功能难以发挥,人居吸引力不强,外来人口以劳动密集型为主,对高端人才的引进和培育能力较为薄弱。

(三) 产业转型动力不足

除个别以休闲、旅游为主要特色的小城市外,试点镇在产业发展上多以制造业为主。尽管不少试点镇拥有若干特色产业集群,但许多企业处于产业链的同质化产品竞争环节,没有形成特色鲜明,上下关联的产业体系。许多小企业由于缺乏新技术应用和高素质劳动力的优化组合,仍处在产业链低端。以简单的粗加工为主,技术水平升级缓慢,影响了产品竞争力、产业竞争力和小城市竞争力。在当前创新驱动和产业转型升级的趋势下,试点镇产业集群面临转型升级的压力较大,产业结构扁平低位竞争,缺乏创新能力,单纯依靠低成本的发展模式将难以适应我省可持续发展的要求。

(四) 要素制约仍存

用地紧张,建设资金不足,人才保障乏力等成为制约小城市培育试点改革的主要因素。在小城市加快发展过程中,实际用地缺口较大,建设土地实际需求远远大于每年所下达的切块指标,土地要素制约是试点镇向小城市转型中遇到的普遍性和突出性问题。在试点镇转型成为小城市的过程中,为了改善公共服务基础设施,部分试点镇财政支出压力较大,且由于缺乏相对完善的一级财政体制和镇级金库,试点镇所能支配的财政资金十分有限,城镇基础设施建设改造的资金投入只能依靠土地出让金返还和银行贷款。在人才保障方面,随着行政审批事项下放,人员编制及岗位却未相应增加,特别是中层职数较少,人才需求与职缺缺少,存在一定的矛盾。

(五) 生态环境仍可提升

根据规模经济原理,在城镇化发展到一定的时期,往往资源环境的消耗与发展规模成反比关系,但从我省发展现状来看,试点镇资源消耗水平仍居高位。在乡村发展二产,导致环境污染问题层出不穷,存在一些工业“废气、废水、废渣”无序排放,高能耗项目投产审批把关不严,环境联合整治又因部门职能交叉,人员配备不足等问题,监管不到位。从目前来看,所付出的代价是无法计算的,先污染后治理的生产模式也必将被淘汰,高昂工业污染治理成本将促使经济发展模式的转变,生态环境破坏所造成的影响仍在制约试点镇及其广大农村地区的可持续发展能力。

三、对策与建议

(一) 明确规划定位,建设美丽城镇

规划定位是美丽城镇建设助推乡村振兴的关键,科学的规划设计和功能地位,有助于推动美丽城镇的长效发展。规划设计方面,要充分结合当地地形地貌,做好整体规划与形象设计,从空间布局、项目规划、建筑设计等方面综合考虑小镇的规划设计,实现传统与现代、历史与时尚、自然与人文的完美结合。同时,要保持各城镇的鲜明性和乡土文化的鲜活性,否则美丽城镇建设会失去价值,国内外不同经济体的发展事实也已证明单一的经济发展不能实现生态宜居、乡风文明、治理有效的长远目标。功能定位方面,结合各镇产业的“特色”定位,打破传统建制镇的思维,在确保产业集聚和城镇融合的前提下开展美丽城镇建设。只要能发展特色产业、能实现产业集聚效应和人口集聚的区域,美丽城镇建设就是有效果的。在管理机制上,地方政府要创新管理机制,引入市场竞争机制,从土地为重到产业为重转变,提高政府综合收益。

(二) 聚力特色产业,激活美丽经济

经济实力是美丽城镇建设的发展基础和物质保障。城镇化在

本质上是产业分工和空间集聚的过程,提升产业竞争力是增强经济实力、提升城市竞争力的关键。各试点镇要优化产业结构,加快传统产业转型升级,有效推动低端产业向梯度转移,依靠创新驱动和提质增效改变企业层次低、规模小、附加值低的格局,大力向战略性新兴产业过渡,着力发展生产性服务业和现代商贸服务业。另一方面,更加注重传统优势产业的传承与发展,将本地特色产业做优做强做大,最大限度发挥本地特色产业引领向新的能力,激发民营小微企业的发展活动,确保综合经济发展能力走在县域前列。

(三) 挖掘文化底蕴,打造美丽文化

美丽文化建设是美丽城镇助推乡村振兴的根本,文化是小城镇的灵魂,关系着小城镇能否持续发展、能否产生持续的吸引力。所以,美丽城镇建设过程中,一定要挖掘并重视有特色的美丽文化建设,打造自己的文化标识,树立别具一格的文化形象,以此来吸引更多的商贾名流、旅游爱好者前来。从国内外一些知名小镇的发展来看,其历史文化保存都较为完好,基本都具备独特的文化特征和魅力,因而能给人留下很深的文化印象,例如澳大利亚谢菲尔德、英国海伊小镇、法国格拉斯、美国好时镇、中国腾冲和顺镇等。

(四) 加快基础设施建设,营造美丽人居

加快基础设施建设是进一步完善小城镇功能的重要保障。坚持“统盘考虑、统一规划、综合开发、有序建设”的原则,综合考虑小城市未来发展需求,加快供电、供水、供气、道路、通信、污水处理等基础设施覆盖,合理配套学校、医院、公园等社会公益项目,做好沿河、沿山、沿路的绿化美化工作,提高小城市环境承载能力。围绕智慧城市建设,加强信息化基础设施建设与便民应用的联系,推动城市管理精细化和智慧化。加快新农村建设,调整小城市周围农村布局规划,逐步撤并小型自然村,加快农房集中改建改造,打造望得见山、看得见河、守得住乡愁的美丽乡村。

(五) 深化小城镇环境综合整治,创建美丽环境

小城镇环境综合整治是浙江省委、省政府为改善环境、提高人民生活质量作出的一项重要决策。十九大也明确提出“建设美丽中国,为人民创造良好生产生活环境”,“着力解决突出环境问题,开展农村人居环境整治行动”,为小城镇环境整治提供了认识论基础和方法论来源。开展小城镇环境综合整治的重点是解决小城镇环境的脏、乱、差问题。加强规划设计引领,整治环境卫生,主要解决“脏”的问题;整治城镇秩序,主要解决“乱”的问题;整治乡容镇貌,主要解决“差”的问题。

参考文献:

- [1] 仇传辉. 城乡融合战略视野下美丽乡村的建设规划取向与实现路径[J]. 农业经济, 2018(6).
- [2] 高鹏, 刘赚. 新型城镇化研究及理论基础初探[J]. 才智, 2017(15).
- [3] 罗利君, 杨存良. 张家口市新型城镇化及美丽乡村建设路径研究[J]. 现代经济信息, 2018(4).
- [4] 王景新, 支晓娟. 中国乡村振兴及其地域空间重构——特色小镇与美丽乡村同建振兴乡村的案例、经验及未来[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(2).
- [5] 沈凌峰. 新型城镇化视角下美丽乡村发展路径研究——基于浙江省象山县的调查与思考[J]. 中国集体经济, 2018(16).

基金项目:温州市社会科学重点研究基地课题成果(项目编号:18jd43)。