

“三农”决策要参

2013年第22期(总第22期)

清华大学中国农村研究院

2013年10月28日

以新型城镇化加速推进城乡一体化 ——南通市城镇化建设和城乡一体化发展调研报告

内容摘要:对江苏省南通市城镇化与城乡一体化发展的调研表明,城镇化与区域经济发展具有明显的关联性和互动性,是统筹城乡发展、推进城乡一体化的有效载体。以新型城镇化推进城乡一体化是可行模式,但当前新型城镇化发展也面临诸多体制、机制和要素等方面的瓶颈制约,需要通过深化改革、创新思路 and 模式,加以有效破解。

关键词:城镇化 城乡一体化 模式选择

当前，新型城镇化已上升为推进我国现代化进程的重大方略。新型城镇化是以人为本的城镇化，是“四化”同步发展的城镇化，是以构建公平社会秩序和发展环境，提供公平的公共服务和发展机会为目标的城镇化。城乡一体化是新型城镇化的内涵，也是新型城镇化的目标。我们以江苏省南通市为调查对象，证明了二者之间相辅相成，良性互动的关系。只有加快推进新型城镇化进程，推动经济社会集聚集约发展，才能破解用地刚性需求与保护耕地硬性约束难题；只有拓宽工业发展与城镇建设空间，才能减少农村人口、推动农业规模化生产和组织化经营，提高农业劳动生产力和综合生产能力；只有把镇、村建设作为新型城镇化的重要节点，才能真正做到既促进农村扩大投资、增加消费，又促进农村公共服务水平提升，使新型城镇化成为统筹城乡发展、推动城乡一体化的重要引擎。

一、南通推动城镇化建设与城乡一体化发展的思路与模式

作为中国近代第一城，南通的城镇化发轫于19世纪末。早在1895年，南通就在张謇的规划下，形成了“一城三镇”的城镇组团体系。新中国成立以来，经过60多年的发展，2012年南通市城镇化率达到了58.7%，高于全国平均值5.16个百分点。南通市的城乡一体化伴随着城镇化，经历了一个不断完善、逐步提高的发展过程。

（一）南通市城镇化建设和城乡一体化发展历程

南通城镇化和城乡一体化发展历程大体上可以分成3个阶

段。

1.初始阶段。从新中国成立到改革开放之初,南通市总体上是围绕建设生产型城市的指导思想来规划、发展城市的,城市功能区规划并不清晰和完善。加之“文化大革命”和计划经济体制下较为严格的户籍制度等原因,南通市城镇化发展缓慢。到1978年,南通市城镇化率仅为7.02%,大部分人口仍然生产、生活在广大农村地区,二元结构明显。

2.加速阶段。从20世纪80年代到20世纪末,南通市城镇化发展进入了快车道。主要是通过产城融合发展,由产业发展推动城镇化的快速发展。20世纪80年代的经济技术开发区和20世纪90年代的狼山、江海港口工业区的开发建设,使南通市经济社会发展进入转型时期。随着第二、三产业的快速发展,城镇发展速度加快,城镇化水平大幅提高。特别是随着城市基础设施和公共服务功能的逐步提高,以及城市较高的收入和生活水平,吸引了农村剩余劳动力自发转移到城市寻找就业机会,甚至安家落户。但是,受户籍管理制度的束缚,这部分人仍被挡在城镇门外,难以取得城市户籍,这在一定程度上影响了城镇化质量的提高。

3.提质阶段。进入21世纪以来,南通市经济社会的快速发展,区域交通条件的变化、产业结构的调整和上海经济圈的辐射影响,使城镇化发展的内外部动力发生了重大变化。南通市审时度势,提出了城镇化与城乡一体化同步推进的要求,积极推进

城乡规划、产业布局、资源配置、基础设施、公共服务、就业社保、生态文明和社会管理“八个一体化”，并加大了农村基础设施和公益事业的投入力度，通过政府有序推进，优化城镇空间布局，促进资源集约利用，大力提高城镇化质量。仅2012年，全市农村交通基础设施完成投资60亿元，建成农村公路533公里，改造农村桥梁1075座，新建防渗渠道133.21公里、配套渠系建筑物3568座。2012年，南通市农村居民养老保险参保率达99.71%，新型农村合作医疗参合率达99.87%。

（二）南通市城镇化和城乡一体化发展格局初步形成

近年来，南通市抢抓发展机遇，着力构建新型城镇体系，并于2004年确立了“五位一体”推进城镇化的战略思路，全面提高城镇化发展质量。

1.以中心城市为龙头带动城镇化。大力提高中心城市的首位度和竞争力，主城区初步形成了“1+5+8”的城市发展组团。“1”是指由老城区中心和城市新区中心共同形成的1个市级中心；“5”是指北翼新城中心、观音新城中心、能达商务区中心、苏通科技产业园中心和通州城区中心等5个二级中心；“8”是指火车站西站、秦灶、老城西片、老城东片、开发区北部、通州城西、通州城南、通州城北等8个三级中心。

2.以县城为骨干支撑城镇化。推动5个县(市)城做大规模，增强功能，集聚人气。2012~2013年，海安、海门、如皋陆续升格为国家级经济技术开发区，提升了县级城市的发展平台。5个县

(市)城建成区面积新增近20平方公里,建成区共178平方公里。

3.以中心镇(小城市)为重点加速城镇化。南通市每年约有180万劳动力的输出,而真正能在大城市留下生活的仅占10%。同时,南通市有120万劳动力的输入,加上每年4万大学生中有近2万人返乡,就地城镇化的需求巨大。因此,南通市把城镇化的重点放在推进本地就地转移,全力打造加速城市化、发展新产业的新空间、新载体。市委市政府出台了《关于加快推进市级中心镇建设的意见》,给予中心镇全方位、立体化的政策扶持,并在全市选择了19个市级中心镇予以重点培育。

4.以特色镇为补充丰富城镇化。因地制宜,因势利导,塑造城镇特质。支持具有产业特色、文化积淀、生态魅力的特色镇个性化发展,建设一批工业商贸强镇、文化旅游名镇和生态宜居新镇。

5.以新型社区为载体提升城镇化。全面开展中心镇社区建设,构建社区综合管理服务平台,推动中心镇管理重心下移。以居民需求为导向,整合人口、就业、社保、民政、卫生、文化以及综合治理等管理职能和服务资源,建设集行政管理、社会事务、便民服务于一体的社区服务网络。

二、突出小城市(中心镇)在城乡一体化发展中的纽带作用

从南通市城镇化发展的现状看,中心城市和县(市)城积累了相当的经济能量和人气,发展的动力较强。而镇域经济普遍存在要素缺乏、发展相对艰难的问题,是最为薄弱的环节。以南

南通市海安县为例，拥有开发区、高新技术区等优势的城市镇，贡献了全县80%的经济总量。而其他小城镇经济总量仅占全县的20%。城市加快发展之后，以城带乡发展的局面并没有形成，反而扩大了城乡发展的差距。针对这一现象，南通市以镇域经济发展为突破口，在全市选择了19个在区域发展中经济实力较强、具有辐射带动作用和集聚能力的中心镇加以培育，推进人口集聚、要素集约，进一步发展成为功能定位清晰、空间布局合理、服务功能完备、生态环境优美的现代化小城市，承担连接城乡的纽带和桥梁，促进农民生活理念、生活方式和生活条件的改变。努力把市级中心镇培育成产业集聚发展的集中区、城镇化进程中人口转移的承载区、体制机制发展的实践区和城乡一体化发展的示范区。在实践中，坚持明确一个目标、抓住两大重点、实现三个突破、做好四项工作。

（一）明确一个目标

即实现城乡一体化发展。在推进市级中心镇建设过程中，着眼于实现人的城镇化，着力提升城乡一体化水平。在工作理念上做到了“三个整体”：一是整体上设计，做到重点推进。构建“五位一体”城镇化架构，突出市级中心镇建设平台，增强中心镇农村人口转移的吸引力和承载力。二是整体上规划，做到相互衔接。做到城乡发展同步规划，实现多层面、多种类规划的相互衔接。三是整体上统筹，做到同步发展。积极推进市级中心镇“八个一体化”，实现互为一体的城乡发展格局。在工作方式上

做到“三个转变”。一是由偏重“物”的城镇化向重视“人”的城镇化转变,把有序推进农业人口转移放在突出位置。二是从数量增长型向质量提高型转变,通过打造新的生存与发展环境,达到生产更先进、生活更舒适的目的。三是从粗放式、高物耗发展方式向集约型、低碳绿色的发展方式转变。探索出一条以人为本、城乡一体,具有南通特色的城镇化发展路子。

(二)抓住两大重点

一是以产业聚人气。把产业发展作为市级中心镇建设的核心和关键,通过城镇发展带动产业集聚,通过产业发展完善城镇功能。在加强对外招商引资的同时,充分利用南通市外出能人较多的有利条件,吸引能人返乡创业。通过扶持集体经济薄弱村兴建一批标准厂房为载体,积极为返乡能人创业搭建平台。2013年1~5月,全市新增民营企业10657家,新增注册资本428.35亿元,新增从业人员68771人。19个中心镇新上亿元以上项目67个,总投资156.74亿元。平均每个市级中心镇新上亿元以上项目3.53个、投资额8.25亿元。市级中心镇平均新上亿元以上项目数和投资额,比一般镇分别高出60%和80%。在促进产业发展的过程中,各镇根据自身特点,因地制宜,有重点选择好主导产业加以培育。同时,注重把农业现代化发展放在重要位置,实现“四化”同步发展。

二是以民生留住人。大力改善基础设施、交通、教育、卫生、文化等民生条件,让农民进镇可以获得更高的生活品质,享受到

更好的教育、医疗等公共服务,不断提高市级中心镇的吸引力和承载力,吸引更多的农民进镇居住。对如皋市4个市级中心镇调查表明,民生改善的需求是农民进镇的主要原因。2010~2012年,如皋市4个中心镇共出售商品房4873套,按购房原因分:进镇居住的1796套,占36.86%;子女上学购房的1713套,占35.15%;进镇经商的1295套,占26.58%;其他原因购房的69套,占1.41%。为改善生活品质和享受更好的公共服务,进镇购房的比例达到了70%以上,占绝大多数。2013年,19个市级中心镇计划投入民生工程项目402个,主要涉及房地产开发、道路建设、园林绿化、公共事业、其他等5大类项目,资金规模为98.57亿元。

(三)突破三个瓶颈

一是突破用地瓶颈。积极推动土地的高效利用,明确了“耕地面积不减少、建设用地不增加、不搞大拆大迁”的“三不”原则。积极推广如皋土地征用、使用制度改革试点的经验,促进用地结构优化,大力提高土地集约利用水平,化解城镇化进程中的用地矛盾。如皋市自2011年开展试点以来,实施农村万顷良田和土地整治项目共47000亩,涉及3个镇85个村、9450户农户。搬迁安置投入5.67亿元,搬迁农户平均补偿60万元;新增建设用地5572亩,其中建设农民安置小区1672亩,占30%;支持城镇和工商业发展用地3900亩,占70%,有效解决了发展用地难题。在试点工作中,全面构建了“安置房建设、拆迁补偿、培训就业、社

会保障”四位一体的保障体系，以及“户籍随房走，股权跟人走，福利在住地，管理归属地”的管理体制。实现了农民生活条件的改善，农业现代化水平的提升，城镇化进程的加快和经济发展的保障等。

二是突破资金瓶颈。多形式为市级中心镇搭建平台，筹集发展资金。主要由县一级专门成立融资平台，为市级中心镇提供融资服务。或者利用县级现有的融资平台进行融资，切块给市级中心镇使用。海安县组建了由县国有资产管理中心投资的国有独资的投融资平台，负责中心镇政府性城镇建设项目的资金组织、使用和管理。由各中心镇政府向县国有资产管理中心承诺，承担投融资平台的全部经济、法律和社会责任。投融资平台组织的融资项目必须报经县政府批准，全部实行镇内资产实物抵押，到账资金全部用于中心镇建设所涉及的拆迁补偿、安置房建设、道路等基础设施建设。同时，鼓励各类金融机构在中心镇设立分支机构，引导发展村镇银行、小额贷款公司等农村新金融组织。对中心镇当年新设的金融机构，凡贷款投向中心镇超过一定额度的，财政给予一定奖励。放宽对民间资本投资城镇基础设施、公用设施的限制，按照“谁投资、谁受益”的原则，鼓励以公有民营、民办公助、股份制等多种形式，吸引私人资本、社会资本和境外资本投资参与中心镇基础设施、公共设施和功能区的建设运营。

三是突破户籍瓶颈。尽管当前依附在户籍制度上的社会福利，仍然是户籍制度改革的瓶颈，但在“人”的城镇化过程中，更

为突出的矛盾是：大城市没有承载力，小城市没有吸引力。针对南通市的实际情况，市级中心镇的户籍管理不设过高的限制条件，凡在中心镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的人员，以及与其共同生活的直系亲属，均可以根据本人意愿办理城镇户口，在教育、就业、医疗、社会保障等方面享受与当地城镇居民同等的待遇。同时，不改变、不调整进镇农民农村合作经济组织成员的权利。

（四）做好四项工作

一是做好城乡规划工作。南通市大力破除各部门各行业自成一体、相互缺乏衔接的现行规划体制，将各种规划管理职能交给市规划部门统一负责，建立城乡一体化的规划运作程序。摒弃传统的城市、农村二分法，在中心镇规划过程中实现城乡一体全覆盖，形成更加科学的城乡空间布局结构。特别是在市级中心镇村庄分布规划编制过程中，调查和征询每一个农户的意愿，确保规划的可操作性。

二是做好招商引资工作。把招商引资作为市级中心镇实现跨越发展的重要途径。积极创新招商方式，紧紧围绕中心镇的比较优势，突出重点产业招商和产业链招商。通过产业招商，招引一批关联产业快速聚集，促进支柱产业链条的延伸和拓展，打造优势产业集群。

三是做好社会保障工作。将市区实行的失地农民进入城镇职工养老保险的制度向市级中心镇延伸，力争尽早使市级中心

镇失地农民享受到与市区失地农民同等待遇。逐步缩小农村基本养老保险与城镇基本养老保险、新型农村合作医疗保险与城镇基本医疗保险、农村最低生活保障与城市最低生活保障的差距,适时推动城乡社会保障并轨,实现同一平台、同一标准。鼓励农村集体经济组织使用集体资金,为集体经济组织成员增加社会保障投入,提高社会保障标准和水平。

四是做好公共服务工作。积极推进基本公共服务的均等化,重点抓好群众最关心的医疗和教育两大服务,建立城乡义务教育均衡发展机制。凡在市级中心镇范围内的高中都不拆并,予以保留。市级中心镇的初中、小学、幼儿园都由市教育局负责提升办学水平,向星级学校进档升级。实行县域范围教师定期轮岗交换制度,优秀教师配备向市级中心镇学校倾斜。建立城乡居民方便共享的公共卫生和基本医疗服务,将市级中心医院建设成二级以上的区域中心医院。鼓励县级以上医院在市级中心镇开设专科,或将市级中心医院联办成专科医院。推动城市优秀医务人员与市级中心镇医务人员的交流,不断提高市级中心镇医疗服务水平。建立统筹城乡的文体事业发展机制,城市文体功能向农村延伸。加快城乡道路、供水管网、污水处理管网的对接,促进城乡基础设施的共享共用。

三、加快城镇化和城乡一体化亟需解决的两个问题

(一)支持定向实施城乡建设用地增减挂钩试点

当前,土地是推进城镇化进程的最大瓶颈。在现行法律法

规尚未修订的情况下，南通市将坚持“耕地总量不减少、建设用地不增加、不搞大拆大迁”的原则，申请试行城乡建设用地增减挂钩。即充分利用南通市级中心镇现有可复垦存量建设用地资源较为丰富的优势，实施城乡建设用地增减挂钩项目。将零星分散的农村建设用地通过拆迁、整理转为耕地，土地指标通过“化零为整”向镇区集中并开发利用，进而充分挖掘存量建设用地资源，盘活和合理利用土地。在保证耕地总量不减少、建设用地不增加的前提下，持续保障市级中心镇的建设用地需求，优化建设用地空间布局，促进区域内建设用地资源有效集聚和利用。具体实施办法为：适度集中、化零为整、拆除违建、收购闲房。适度集中就是引导农民由分散型向适度集中过渡；化零为整就是将一些零星分散、占地面积较大的建筑规划调整到适度集中居住区；拆除违建就是将违章建筑拆除，并严格管理、严格控制；收购闲房就是对农村的空关房、旧房和使用频率低的副业用房实行收购、拆迁和复耕。

（二）支持试行赋予农民住宅法定产权试点

当前，农民的“三大产权”，宅基地使用权、集体资产所有权、土地承包经营权，其产权关系并不清晰。尤其是农民的住宅还不能像城市居民住宅一样进入市场进行交易，不仅限制了农民进城就业和居住，影响了城镇化的推进，而且也严重制约了农民的增收致富。支持试行赋予农民住宅法定产权，推动农民住宅与城市居民住宅同权上市流通，可以让农民从无产变有产，让资

产变资本,增强农民的增收致富能力。建议在市级中心镇范围内试行农民住宅上市交易,开展对农户合法建房登记造册工作,建立健全房屋登记管理制度,核发房屋所有权证,逐步实现在市级中心镇范围内城乡房屋同证、同权,更好地促进农民变市民。

《关于加快城镇化建设和城乡一体化发展的调研》课题组

课题主持人:清华大学中国农村研究院博士后 刘正山

中共南通市委常委 秦厚德

报告执笔人:刘正山 吴晓春

课题组成员:吴晓春 刘向阳 徐建华 林爱华

杨立 刘文勇 刘万霞



清华大学中国农村研究院

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)