

# 推进城镇化建设 应首先抓好总体规划布局

吉炳轩

2013年12月8日



(上接AA02版)

城镇化建设也不能随意打破现有大的行政区划而另搞一个新的区域规划来,这是需要明确的。但也有需要明确的,就是如果死死地拘泥于现有的行政区划,特别是乡、村的现有行政区划来进行城镇化建设,就会产生很大的弊端。城镇化建设不是为了建城而建城,也不仅仅是为了去改变农民的住房条件,非要拆平房、扒小院、建楼房、归小城镇不可。推进城镇化建设的目的,是要有利于社会化大生产,有利于教育、卫生、文化、科技、体育、交通、通信等各种公共资源的均衡配置,有利于缩小城乡差别,实现城乡一体化发展,加快建设具有中国特色的社会主义社会。而现有乡、村的区域规划有许多难以承担起这样的职能。承担上述职能的小城镇,需要具备交通便利、环境优美、生产生活资源丰富,有利于人口聚集、产业聚集和各种公共资源合理配置,能发挥出效益最大化,并有利于当地人民的生产和生活,特别是利于长远的发展。这就需要进行合理的规划布局,打破现有的行政区域规划,特别是主要承担社会管理职能而少有社会化大生产发展职能的乡、村行政区划。只有这样,才能建设好具有广阔发展前景的、各类功能合理齐全的现代化小城镇。

最近我去河南调研,在郑州、开封、新乡几个市,看了一些正在建设的小城镇,他们都碰到了这些问题,并重视了这个问题,都在积极探索解决这个问题。

郑州市的城镇化建设是采取城乡一体、城乡统筹的大城镇化建设概念。他们以郑州航空港经济综合实验区建设为统揽,坚持“中心城市带动、县城组团发展、产业集聚区支撑、统筹社区建设”的思路,大力推进以产业集聚区为支撑的大中小城市、小城镇和

新型农村社区协调发展、互促共进的新型城镇化建设。他们坚持全市城乡统筹规划,按照全市经济社会发展的总体要求和“核心带动、轴带发展、节点提升、辐射周边、三化协调、城乡一体”的战略布局,制定了全市工业化、城镇化、现代化协调发展的空间布局规划。他们围绕“产业在哪里布局、布局什么产业,人们在哪里居住、居住什么环境”两大问题,依据原有城镇和产业基础,对郑州市全域进行功能分区,确定了“一主三区四组团、36个产业集聚区、27个新市镇、182个新型农村社区、56个历史文化风貌特色村庄”的城镇化建设空间布局。“一主”即郑州中心城区;“三区”即郑州东部新城区、西部新城区、南部航空港实验区;“四组团”即巩义、登封、新郑、新密四个县城组团;36个产业集聚区:即依托城区、镇区和原有产业基础规划布局15个省级产业集聚区、21个专业园区;27个新市镇即依据乡镇产业基础和空间区位规划确定27个重点镇,按现代化小城市标准规划和建设。全市农村按照四类社会进行规划建设:一类是保留完善提升56个历史文化风貌特色村庄;二类是各类城区、开发区建成区内的城中村、棚户区,依据城市规划改造提升为城市社区;三类是各类城区、产业集聚区、开发区规划区未建成区内的村庄,按照一、二、三产业复合理念,撤村并城形成城镇社区;四类是各类城区、产业集聚区、开发区规划区以外的村庄,特别是偏远山区、深山老林的散户和煤矿塌陷区的住户,依托镇区、产业集聚区和现有村庄基础、产业基础,在充分尊重群众意愿的基础上规划建设新型社区之外,其他区域全面开展水田林路综合整治。按照这一空间规划,未来郑州都市区将形成“市中心城区(航空港实验区)——县城组团区——产业集聚区(新市镇)——新型农村社区”的城镇框架结构,构建起功能分工有序、资源配置优化、公共服务均等、环境优美舒适的城乡统筹发展新格局。

开封是个历史文化名城,也是中原经济区核心城市和郑州国际航空港经济综合实验区的重要组成部分。全市总面积6266平方公里,总人口543万人,现辖5县5区。开封地处中原经济区核心区内,西距省会郑州仅30公里,到新郑国际机场也仅有40多公里,半个小时的路程。郑开大道、郑开物流通道直通郑州,陇海铁路横贯全境,连霍、日南、大广、郑民四条高速和106、310两条国道纵横交会。目前,郑

徐高速客运专线、郑开城际铁路正加快建设。郑州、开封之间正在形成“三条铁路(陇海铁路、郑开城际轻轨、郑徐高速客运专线)”、“两条高速(连霍高速、郑民高速)”、“三条快速通道(郑开大道、郑汴特流通道、郑汴路)”连接两市成为一体的便捷交通体系。开封市根据自身的区位特点和郑汴一体化发展的目标,着力构建“中心城区+县城+中心镇+新型农村社区”的新型城镇化发展格局。他们在总体规划的基础上,首先进行中心城区建设,以增强辐射带动功能。当前他们正大规模推进中心城区棚户区、城中村改造和保障性安居工程建设,今年1至10月份已完成棚户区、城中村改造面积409.3万平方米,仅市区新开工建设各类保障房项目工程就有34个、11380套。在中心城区建设上,他们正着力打造“外在古典、内在时尚、宋韵彰显”的新宋风旅游城市风貌。对所辖各县,他们着眼于先完善建设好县城功能,以充分发挥区域中心城的辐射带动作用,按照“规划为龙头、产业为支撑、商贸为载体、文化为灵魂、人居为根本”的要求,正加快推进县城建设。新型农村社区建设坚持“三个集中”,即:新型农村社区向县城和县城周边集中、向产业集聚区集中、向中心镇集中,并坚持搞好“四个统筹”,即:统筹好政府引导与群众自愿的关系,统筹好开发商利益与群众利益的关系,统筹好住宅建设和配套设施建设的关系,统筹好社区建设和产业发展的关系。截至目前,开封全市已启动新型农村社区112个,新建住房5.4万套,入住4964户。

新乡市把社会主义新农村建设、县域经济发展、中原城市群新乡都市区建设作为一个整体,统筹规划、一体推进。在具体规划建设中,他们坚持围绕五大目标:即耕地得到保护、农民就近就业、居住改善、财产性收入增加、农民持续增收;坚持一个理念,即统筹城乡一体发展的理念;推进“六个一体化”,即城乡发展、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业、社会管理一体化,加快人口、产业、生产要素集聚步伐;努力走出“人口转移型”与“结构转换型”相结合的新型城市化道路,集聚集群集约发展的新型工业化道路和区域农村现代化农业发展道路。他们在全市规划了28个产业集聚区,引导发展符合当地实际的特色产业。根据区域内的生产环境和条件,规划了高产优质粮食种植区、高效优质畜牧业养殖区,以加快推进农业现代化

建设。

我来到新郑市孟庄镇鸡王社区。这里原是一个行政村,下含一个自然村,现已建设成为一个现代化的城市社区。鸡王社区建有32栋带有电梯的七层楼房,已入住14栋,安置原村民380户1700人,原有村民全部进入社区。剩余房屋作为村民的固定资产,用于出租给在城区的务工经商者,以增加社区居民的收入。鸡王社区采取“产区互动、产城融合”的思路,在城镇化建设中注意算好六本账:一是算好土地指标账。按照占补平衡和增减挂钩政策,社区原村庄占地320亩,新社区建成后安置房占地80亩,节余土地240亩,为二、三产业发展提供服务。二是算好农民利益账。坚持公开公平公正,对群众合理补偿、免费安置。拆迁旧房户均补贴13万元,并按照人均50m<sup>2</sup>的标准,免费为每户提供2套以上住房,一套居住,相对集中在居民小区,另一套出租,相对集中到公共租赁住房小区。社区成立梧桐股份物业公司,对租赁房统一管理、统一出租,既增加群众财产性收入,又便于外来人口管理。同时,社区预留10%(9000m<sup>2</sup>)的门面房归集体所有,增加集体固定资产5400多万元,年收益200多万元,收益用于物业管理、民生福利和社会保障等。三是算好资金运作账。新型社区由河南昭元置业有限公司投资8.2亿元,代建安置房9.7万m<sup>2</sup>,开发商品房20万m<sup>2</sup>,在不增加市乡财政投入的前提下,实现政府主导、企业介入、滚动发展、有序推进。四是算好就业岗位账。按照“产业为基、就业为本”的要求,依托六盛钢材、东鑫钢构提供就业岗位2120个。目前,社区居民在两家企业实现就业379人,自主创业36人,吸引外来人口就业1741人。建立劳务合作组织,免费实施就业技能培训 and 推荐就业岗位,共推荐就业162人,安排社区服务、廊道管护等公益性岗位26个,基本实现“一个社区一个产业、一个家庭两人就业”。五是算好粮食生态账。全面落实惠农政策,整合“三农”资金,推进镇村路网、社区路网、农业机耕道“三网合一”。投入40万元建设农机通道1.6万m<sup>2</sup>。社区现有耕地1060亩、枣林600亩,投入60万元改造中低产田300亩,投入40万元打机井22眼并进行配套建设,粮食亩均增产400公斤。六是算好社会保障账。按照城乡教育、就业服务、医疗保障、住房保障、养老保障、服务组织建设“六个一体化”的要求,规划建设了社

区幼儿园、卫生服务中心、文化服务中心等基础公共设施。每两年组织60岁以上老年人和中小學生免费体检。通过集体资产收益,免费为群众办理新型农村合作医疗保险、养老保险等,使入住社区居民与城镇居民享受同等待遇。投资400多万元,建设650m<sup>2</sup>的社区服务中心,社区居民享受到“一站式、全方位”服务。

孟庄镇鸡王社区村庄变社区、农民变市民、房产变资产,健全基层党组织、居委会、平安建设组织、劳务组织、公共组织,走出了一条“产业为基、就业为先、民生为本、产区互动”的新型农村社区发展之路。

郑州市、开封市、新乡市的经济发展状况、工农业基础和区位优势各不相同,推进城镇化建设的规划、思路、重点和方法也不相同。他们都在积极推进城镇化建设,而且也初步见到了成效。在三个市的调研中,有几点则是共同的:一是都注意区域内统筹规划布局,都把统筹规划作为首要任务来抓,而且是全市统筹规划布局,特别是郑州市,在这方面做得是好的。二是都注重统筹城乡一体化发展,把工业化、城镇化和农业现代化作为一个整体来考虑,而不是就城区建城市,就乡镇建城镇。三是都高度重视城镇化建设中的产业发展和劳动力转移就业,把发展产业和劳动就业作为城镇化建设的强力支撑。四是都高度重在推进城镇化建设中耕地的保护和现代农业的开发,通过推进城镇化建设,来调整农村生产关系,引导合作经营、规模经营,进一步解放和发展农村生产力。

我在这里简要谈了河南省郑州市、开封市、新乡市三个地方推进城镇化建设的大致区域规划,并不是说他们的规划就是科学、美好的。规划是否科学、美好,还需要经过实践的检验,他们在实践中还会有所完善。在发展中肯定会有新的需求出现,预想不到、考虑不周的问题肯定会有,甚至还会不少。谈论这三个市城镇化建设一定要规划先行。一定要首先做好统筹规划、区域规划,至少要市地为单位来统筹规划,做到工业发展,商业贸易、农业开发、人口聚集、生产生活统筹考虑,交通、通讯、教育、文化、科技、卫生、体育等公共资源合理配置,严防各自为战,造成新的浪费,建出很多“城镇病”来。