

桂林市特色小城镇建设问题与对策研究

蔡续

(桂林电子科技大学,广西桂林 541004)

摘要:加快特色小城镇建设是桂林市实施城镇化和城乡一体化发展的重要战略,但是,规划水平低、产业基础薄弱、资金短缺,筹措渠道单一等问题却制约了特色小城镇的建设和发展。进一步加大工作力度,做好修编小城镇建设与发展规划、加快小城镇区划调整、做好小城镇特色产业培育、加强配套政策的制订和落实等工作将对桂林市特色小城镇的建设起到强有力的推动作用。

关键词:特色小城镇;问题;对策

中图分类号:F299.22 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2015)69-0043-05

桂林是国际风景旅游城市、国家级历史文化名城、中国山水城市,该城市及周边区域山水风光秀美,历史文化底蕴深厚,民族民俗特色鲜明,拥有丰富的旅游资源和较高的国际知名度。桂林市新型城镇化发展的总体思路是:优化城镇布局,把中心城市作为推进新型城镇化的核心支撑,实施大县城战略,把小城镇建设作为推进新型城镇化的重要节点,着力打造特色城镇群。经过近两年的发展,努力探索出一条“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”的桂林特色新型城镇化道路。

1 特色小城镇建设硕果累累

1.1 各级党委政府高度重视,“书记工程”掀起小城镇建设新高潮

为进一步促进桂林市特色小城镇建设,桂林市委和市政府联合印发了《桂林市城镇化示范乡镇建设实施方案》,从规划编制、产业发展、乡镇建设、城区长效管理等方面对城镇化示范乡镇建设提出明确要求。意在以国际旅游胜地建设为契机,以示范乡镇建设为龙头,大力推进桂林城镇化建设。桂林市12个县及雁山区党委政府高度重视,成立示范小城镇建设领导小组,选配骨干人员组成工作机构,制订切实可行的“书记工程”实施方案,将建设任务量化细化,分解落实到具体部门和人员。各县镇纷纷结合当地区域特色出台小城镇建设方案,如资源县中峰镇的红提产业,雁山区休闲旅游产业,龙脊镇的特

色农业生态产业等,项目经过包装、申报、获批后有有条不紊地逐步展开。经过一年多的建设,到2014年底,据不完全统计,桂林市第一批示范乡镇建设共完成项目350多个,总投资近39亿元,小城镇建设取得阶段性成果,为下一步的小城镇建设和发展打下坚实基础。

1.2 小城镇基础设施得到进一步完善和提升,人居环境得到明显改善

试点小城镇先后实施并完成城镇风貌改造工程,对镇区房屋立面按照地方传统风格进行改造;部分乡镇完成污水处理厂建设,集中处理镇区污水;实施并完成镇区道路、强弱电、供水、污水管网等基础设施建设工程,居住条件明显改善;修建乡镇滨水步道及观光码头等,大幅提升镇区居民的生活品质;改造完成公厕、停车场、路灯等公共服务设施,档次明显提升,社会效益突显;组建专门的城镇管理队伍,对镇区街道、市场等进行管理,组建专门的卫生保洁队伍,配置垃圾清运车、垃圾箱等设备及工具,对垃圾进行集中转运和处理;实施特色名镇名村建设工程,深入挖掘文化内涵,打造独一无二的旅游品牌。经过建设,试点特色小城镇镇容镇貌有很大改变,小城镇软硬件得到改善和提升。

1.3 小城镇建设发展特色逐步显现

在“书记工程”建设过程中,各县(区)因地制宜,坚持规划先行、特色建设、差异发展,突出特色产业、特色风貌、特色文化,形成了文化旅游型、工业驱动型、特色农业型、商贸服务型等特色突出的建设示范乡镇。例如:桂林市灵川县大圩镇和阳朔县兴坪镇突出文化旅游型发展,永福县苏桥镇突出工业驱

动型,资源县中峰乡突出红提特色农业产业。这些特色小城镇的建设和发展,为桂林市小城镇建设树立了典型,积累了宝贵经验。

2 存在的问题及原因分析

2.1 规划水平低,执行效果不明显

在小城镇的发展规划定位上,与区域经济社会发展规划、产业发展规划、交通发展规划等脱节,致使小城镇发展空间布局、时序安排、功能结构等缺乏系统和长远考虑,盲目性和随意性较大;城镇体系内各小城镇间关联度低,没有形成集聚规模效益;乡镇总体规划缺乏连续性和科学性,有些乡镇没有控制性规划。

以龙脊镇为例,旧城街道狭窄、房屋破旧,基础条件差,加上污水处理、电力电线改造等项目前期工作复杂,各项目交叉影响,以致整体建设缺乏系统、详细规划,易造成盲目、重复建设,既浪费了资金又破坏了整体形象。经济社会发展规划、总体建设规划、土地利用规划及其他专业规划之间各自为政,协调性差,规划的指导和规范性无法发挥;很多小城镇的规划编制质量较低,呈现重硬件(基建)轻软件(文化特色)现象,对小城镇自身渊源、文化背景、风土人情等个性特征把握不准,景区服务形式单一,服务设施落后,当地的历史文化特色和资源优势没有得到充分体现。例如,灵川县大圩镇作为广西四大名镇、中国历史名镇之一,在打出文化旗号的同时,却忽略了自身特色资源的深度挖掘,粗放式的发展方式使小镇错失发展良机。

有些规划对小城镇的发展速度预计不足,缺乏前瞻性,功能分区不足。阳朔县在景区游客集散中心、公共交通、停车场建设等方面尤为凸显,给后续发展带来很大难度;从规划执行的效果上看,不少景区存在雷同现象,水平低且重复严重。

2.2 产业基础薄弱,层次较低

目前,产业发展对桂林市小城镇的经济结构调整和经济增长的带动性不强,主要表现是:产业定位不明确,发展规划缺失,产业聚集效应差,与当地资源要素配置脱节,存在盲目招商现象;小城镇产业多以“农业+旅游业”为主,工业企业有限,产业内容主要集中在层次较低的劳动密集型 and 小型加工业,如全州县食品加工行业、米粉加工企业数量多但规模小,经济效益低,产业升级难,以农产品为原料的加

工业发展严重不足;部分乡镇企业数量少且规模小,缺乏竞争力,缺乏龙头骨干企业;产业园区定位模糊,产业关联度低,还存在“问题园区”。由于缺乏有力的产业支撑,很难吸引人员、信息、资金等资源要素的集聚,制约了小城镇的持续发展。

2.3 乡镇规模偏小,配套设施缺乏,建设成本高

从桂林市 133 个乡镇来看,5 万人以上的乡镇有 13 个,低于 3 万人的有 81 个,其中人口不足 2 万人的乡镇有 52 个,小城镇人口规模小且分布稀疏,大多数小城镇镇区常住人口数量增长缓慢,贫困人口比重高,城镇经济难以繁荣,城镇功能受到影响;受镇区土地存量和地形封闭限制,发展空间和辐射范围小,配套设施建设无法展开,也不适宜按城市规划大搞建设,发展前景受限,同时会造成巨大的人力、物力和财力浪费;大多数小城镇的教育、文化、卫生、体育等公共服务设施落后,学校、医院、银行、宾馆、公共交通、超市等配套服务设施档次不高,服务项目不完备、质量较低等。有些小城镇在污水处理、管网下地等基础设施建设完成后,基本满足当前镇区人口的需要,但受益范围有限,建设成本相对较高。

2.4 资金短缺,筹措渠道单一

从建设项目来看,涉及面比较广,但是资金来源却呈现单一方式,主要是政府的财政资金投入,给市县财政造成很大压力,镇域经济实力不强,农村劳动力非农转移的承载力不足,影响了城镇化进程;项目建设完成后,需要持续的运行,费用高,对县乡镇财政也造成较多的压力,尤其是在加大大圩古镇、兴坪古镇区域和桂北民居建筑群的保护与建设力度上,前期投入远远不够;从小城镇建设工程中收取的土地出让金、基本设施配套费、城市维护建设税等很少用于小城镇基础设施建设;吸纳民间投资的机制还不完善,银行贷款和金融投资资金基本未进入小城镇建设领域;由于产权、责任主体不明等原因,风险较大,企业和个人投资进入小城镇建设领域微乎其微。

2.5 管理观念滞后,人才匮乏,效率低

有些乡镇领导班子对小城镇建设存在畏难心理,“等靠要”思想严重,有的干部守着自己的“一亩三分地”,重建设轻管理,工作积极性不高,有的干部存在短期行为,缺少长远发展眼光;部分乡镇干部调整调动频繁,管理队伍不稳定,干部思想浮动,影

响小城镇建设积极性,随着发展差距的两极分化,这种状况将愈加明显;由于条件相对落后,难以留住各方面人才,懂管理、会经营的人才十分匮乏;乡镇政府管理与财政、税务、土地、住建、规划等职能部门管理缺乏协调性,政权与事权不统一,协调统筹难度大;乡镇一级对经济社会的管理权利相对不足,镇政府带动乡镇自主发展的能力不强,发展中明显依赖上级政府行政指向。

2.6 配套政策不到位,相关政策有待完善

在就业方面,就业机会少,住房、保险等配套政策制度不到位,很难吸纳农村转移劳动力。土地方面:随着用地规模的扩大,用地指标严重不足,发展与用地矛盾日益突出;土地产权不清,用地结构不合理,集约化程度低,利用率低,有些土地长期闲置。社会保障方面,对城镇化进程中的失地农民缺乏有效保护措施,补偿不足,方式单一。进城农民的社会保障制度缺失,个人住房建设投入和购房资金压力大等因素,严重阻碍农民进城。

3 对策与建议

3.1 进一步更新观念,大胆创新,提升规划水平

政府各职能部门按照统一部署,进一步将特色小城镇规划与区域发展规划相结合,将小城镇国民经济与社会发展、总体发展规划、土地利用规划等规划尽量协调统一起来,兼具特色来定位各区域发展方向,逐步实现规划的统一性和完整性。按照《桂林市城市总体规划纲要(2010-2020)》提出的规划要求,市域城镇职能结构要逐步形成分工协作的体系,其中综合中心型的城镇分别为中心城区和全州镇、灵川镇,旅游主导型的县城分别为阳朔镇、龙胜镇和资源镇,旅游—工贸侧重型的城镇为兴安镇,工贸—旅游型的为永福镇、恭城镇、荔城镇和平乐镇,工业侧重型的为灌阳镇,积极引导城镇合理开发利用;进一步加强规划与民族文化、与产业园区建设、与旅游资源开发、与历史文化特色、与绿色生态产业相统筹,提高小城镇规划水平;进一步改善规划设计招标投标体制,逐步引进项目申报评审机制;进一步解决好保护与开发的关系,在开发中保护,在保护中开发,实现资源要素与时空域的最佳匹配。

3.2 进一步加快小城镇区划调整工作,优化乡镇布局

从区域经济发展的大局出发,强力推进人口规

模小、区位较近、主要交通沿线、资源禀赋相同的乡镇合并,优化乡镇布局。试行小城镇兼并联合,加快撤并规模偏小的乡镇,重点撤并乡镇域人口较小的乡镇,尽快将重点镇的规模调整到位,从而解决乡镇规模数量较多、规模偏小等问题。牢牢把握以桂林国际旅游胜地建设和建设特大城市为目标,进一步坚定“中心城市(副中心城市)——中心城镇——小城镇”同步联动发展的思路,在全市范围内,选择若干个区位优势明显、产业基础条件好、发展潜力大的小城镇按照中心城镇进行建设,集中各方面力量突出重点加大对中心城镇的投入和建设力度,逐步构建中心城镇——小城镇(群)的特色城镇体系,按照“统一规划、分步实施、示范带动、整体推进”原则,在保持和发展各个小城镇特色的前提下,增强和发挥中心城镇功能,辐射带动小城镇发展,促进特大城市建设。

3.3 进一步加强小城镇特色产业培育,壮大镇域经济

产业支撑是新型城镇化的重要基础和保障,小城镇发展必须依靠产业带动,产业发展为充分就业提供保障。从小城镇实际出发,科学决策定位,制订产业发展规划,精心培育特色产业,如“一镇一业”、“一镇一品”工程;加大农业产业结构调整力度,积极发展现代生态农业,注重发展农产品深加工,扶持农业龙头(骨干)企业,促进农业产业链发展壮大。进一步壮大乡镇企业,利用乡镇企业“二次创业”的有力时机,与小微企业建设相结合,鼓励市民到小城镇创业,及时出台政策措施扶持乡镇企业,促进乡镇企业建设与发展;整合资源,在条件成熟的乡镇,加快建立专业化产业园区,促进产业做大做强。在这个方面,全州县特别突出产业支撑,通过产业发展来增强区域经济实力,县工业园区已初步形成了以米兰香为龙头的食品加工产业,以天湖风电为龙头的清洁能源产业,以山水石业为龙头的石材开发产业,以天湖景区为龙头的生态旅游产业等四大支柱产业,镇域经济效果明显。

3.4 进一步强化乡镇级政权建设,促进小城镇科学管理与经营

进一步厘清县镇(乡)两级政权关系,使乡镇责权相统一;加强行政管理体制改革,扩大乡镇自主权,着力解决行政管理与小城镇经营的矛盾;创新体制机制,促进乡镇政府与财政、税收、土地、住建等职

能部门管理的融合,赋予中心镇在工商登记、社会管理等方面的县级管辖权;试点建立中心镇政务一站式服务中心,向广大农村提供更多服务型的公共产品;积极探索依法治镇试点,制订规范严格的《桂林市特色小城镇管理办法》,切实发挥乡镇人大的作用;强化和改进对乡镇干部的考核评价工作,建立以实际绩效和群众评价为主导的考核评价机制;加强乡镇工作人员业务培训,采取措施不断充实年轻干部到乡镇工作锻炼;打破行政“镇”的限制,逐步探索加强镇与县、市的交流合作,重点挖掘镇与镇之间的内在联系,采用托管、联盟等形式,形成共生、聚合、规模效应;进行村组体制改革,在有条件的地方设立街道办事处、居委会。

3.5 进一步加强配套政策的制订和落实工作

以户籍制度改革为突破口,围绕2014年7月国务院颁布实行的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,尽快制定实施细则,全力推进土地、住房、就业就学、社会保障等配套政策的制订和实施。土地流转是实现农村劳动力向小城镇转移的关键因素,在加快土地确权工作的基础上,逐步推进集体土地使用权、房屋所有权、土地承包经营权、林权流转制度制订及启动相关服务工作;扩大农村基本社会保障覆盖面,按照镇村协调发展的要求,以医疗、失业、养老为重点,逐步推广城乡社保均等化;允许和鼓励小城镇原住民以适当的形式共同参加项目建设与经营,分享改革发展的红利;探索小城镇住房制度改革,重点建设农民集中居住区、廉租房、公租房、农民工公寓等,切实减少进镇农民的后顾之忧。

3.6 进一步加强投融资渠道建设,实现小城镇建设投资多元化

建议建立“特色小城镇建设与发展专项基金”,发行政府市政项目建设债券,按照“政府与市场结合”、“盈利与非盈利项目捆绑”等原则,重点支持特色产业培育、基础公共服务设施建设、旧镇改造与新镇建设,引导民间资本流入,鼓励地方企业、民营企业对特色旅游小城镇进行建设。改变小城镇建设方式,由建设小城镇到经营小城镇,有选择地加快推进BOT、TOT项目在基础设施建设、管理、经营中的应用,将公共基础设施建设推向市场;加快财政体制改革,建立健全与小城镇发展相匹配的财政体制,通过提高其财政分成比例、完善转移支付制度、提高新增财力、土地出让金分成比例等措施,增强镇级财力;

创新金融产品,拓宽地方中小金融机构在小城镇建设发展中的服务渠道。

3.7 进一步创新体制机制,集约利用土地资源

高度重视土地在小城镇建设和发展中的重要地位,逐步让土地向规模集中。加强管制,以市场价格为基准,以税费调节为手段,尽快建立和完善集体土地基准地价体系和对应的评估体系,逐步规范土地交易市场;组建专门工作机构,配置精干人员,用1-2年时间,对桂林市中心城区的土地利用情况进行摸底汇总;进一步探索“宅基地换房”的试点,允许入镇农民利用农村原有宅基地按一定折算标准置换城镇住房用地,以减轻入镇农民的支出负担,促使他们积极向城镇迁移,从而实现人口、土地、资金间的平衡;进一步探索土地使用制度创新、土地利用技术创新,发挥土地的资源性作用,例如房地产企业参与小城镇建设的可行性。

参考文献

- [1] 刘涛.桂林旅游资源[M].桂林:漓江出版社,1999.
- [2] 王彦武.河南城镇化战略研究[M].郑州:河南人民出版社,2002.
- [3] 杜姗.西部地区小城镇发展模式研究[D].西安:西安电子科技大学,2005.
- [4] 黄新建,等.小城镇建设与可持续发展[M].北京:中国科学技术出版社,2002.
- [5] 叶文虎.可持续发展引论[M].北京:高等教育出版社,2001.
- [6] 李金旺.国外小城镇建设模式比较[J].改革与发展,2001(3):14-15.

Problems and Countermeasures on Construction of Characteristic Small Town of Guilin

CAI Xu

(*Guilin University of Electronic Technology, Guilin Guangxi Province 541004, China*)

Abstract: It is an important strategy to accelerate the construction of characteristic small town for Guilin's urbanization and urban-rural integration. However, the construction and development of characteristic small town is constrained by problems like low level planning, weak industrial base, capital shortage, and single financing channel. It will play strong roles in driving the construction of characteristic small town of Guilin to further step up efforts, perfect the development program, accelerate the administrative division adjusting, cultivate characteristic industries, and strengthen the formulation and implementation of supporting policies.

Key words: characteristic small town; problems; countermeasures