

文章编号:1002-980X(2006)11-0047-04

湖南省小城镇可持续发展对策研究

赵旭,尹建中

(湖南城市学院 城市管理学院,湖南 益阳 413000)

摘要:湖南省小城镇建设成效显著,但规划水平低,产业缺乏特色,基础设施落后,土地资源浪费等因素严重制约小城镇可持续发展。小城镇建设不仅要科学规划,发展特色产业,创新投融资机制,深化各项制度的改革,而且要理顺管理体制,注重文化内涵,加强信息化建设,以促进可持续发展。

关键词:湖南省;小城镇;可持续发展

中图分类号:F28 **文献标志码:**A

发展小城镇,加快推进农村城镇化既是富裕农民,发展农村,全面建设小康社会的必由之路,也是村镇住宅产业发展的长久动力。湖南省小城镇建设得到了长足发展,城镇化水平有较大提高。目前已形成了五个区域城镇群组,即长株潭群组(长沙、株洲、湘潭)、洞庭湖区群组(常德、益阳、岳阳)、湘南群组(衡阳、郴州、永州)、湘中群组(娄底、邵阳)和湘西群组(怀化、张家界、湘西自治州)。2004年底,全省共有小城镇1098个。由于小城镇的兴起,全省城镇化水平由1978年的11.51%提高到2004年的35.5%。城镇特色初步显现,各地在建设中逐步形成了一批工贸型、工矿型、旅游型等小城镇,小城镇对周边区域产生了较强的吸纳、辐射作用。但是,与全国平均水平相比,湖南省小城镇建设滞后,城镇经济的辐射力和带动力相对较弱,城镇化水平存在较大差距。湖南省2001年的城镇化水平为30.8%,比全国平均水平低6.9%,2004年比全国平均水平低6.2%。城镇化发展的滞后,不仅制约了湖南省整体经济更快地发展,而且也制约了农村人口收入的更快提高,不利于和谐社会的构建。

一、湖南省小城镇可持续发展存在的主要问题

(一) 规划水平低

小城镇规划的基本理论体系尚未形成,缺乏科

学和正确的理论指导,许多小城镇规划无特色、建设无风格、产业无优势、城镇无形象、总体无品位。

1. 缺乏城镇体系的宏观规划。政府在推进小城镇发展的过程中,以镇论镇,很少考虑小城镇在区域经济和区域城镇体系中的具体定位,导致不同的小城镇之间、小城镇与不同层次城市之间缺乏有效的分工与协作,难以发挥整个城镇体系的综合效益。

2. 忽视小城镇发展规划。小城镇规划重硬件建设,轻运行机制建设和运行环境的培育;重近期利益,轻长远规划和分阶段考虑,导致小城镇建设资金需求量大、规划的可操作性差^[1]。忽视产业发展规划,不能根据自己的优势,选准支柱产业,产业优势难以形成。有些小城镇规划编制完成后,当发展环境和内部因素出现重大变化时,缺乏及时的更新调整,导致小城镇建设与社会经济发展的协调程度差。许多小城镇建设依托过境公路拓展,沿路形成商业市场,难以形成小城镇的完整形态和合理布局。多数小城镇长期不重视环境保护,对生态环境造成了长期性的破坏,风景旅游区遭受人工化、城市化和商业化的冲击,传统古建筑和历史街区大批消失,造成了不可估量的损失。

(二) 产业缺乏特色

绝大多数小城镇都是各级政府的所在地,布局缺乏鲜明个性和特色,城镇之间相对封闭,缺乏合理的职能分工与有机协作,在经济发展、产业结构等方

收稿日期:2006-06-25

基金项目:湖南省社会科学成果评审委员会科研项目(201118B)成果之一

作者简介:赵旭(1974—),女,湖南邵东人,湖南城市学院讲师,管理学硕士,主要从事房地产管理、物业管理研究;尹建中(1964—),女,湖南益阳人,湖南城市学院副教授,管理学硕士,主要从事房地产管理和财务会计、财务管理研究。

面都不同程度地存在着结构趋同、重复建设、横向联系松散等现象。大部分小城镇没有依据自身的资源、区位、市场潜力、历史文化条件以及总体规划,实事求是、科学地定位,没有自己的主导产业,产品结构单一,技术含量低。

(三) 基础设施建设落后

小城镇基础设施资金投入严重不足,发展不平衡,投资渠道单一;投资融资体制落后,无法调动社会闲散资金,吸引外来资金,政府的财政拨款也犹如杯水车薪。城镇基础设施设计、布局不合理,质量不高,管理混乱。表现为:道路狭窄,建设标准低,交通拥挤;自来水普及率低;排水设施不完善,很多建制镇未铺设排水管道,污水排放及处理问题严重;环卫、通讯、环保设施、广播电视、教育、园林绿化设施、消防、防震等防灾设施及停车场地等配套设施不完善。小城镇人居环境恶劣。

(四) 土地资源浪费严重

湖南省现有土地面积 21.18 万 km^2 , 占全国总面积的 2.2%, 人均耕地 0.86 亩, 为全国平均的 61.5%, 排全国第 25 位。至 2002 年底, 全省居民点及工矿区用地总面积已达 1.04 万 km^2 , 占全省土地总面积的 5%。全省城镇人均用地面积达 139 m^2 , 超过国家规定人均 100 m^2 的标准, 有的县城人均用地达到 178 m^2 。全省城镇容积率平均不到 0.3, 40% 的土地利用低效。全省批而未征、征而未用的土地达 4 万亩以上。截止 2003 年底, 全省设立的各级各类开发区达 228 个, 规划总面积达到 164 万亩, 占全省规划建设用地面积的 75%, 经批准征用的面积为 29.8 万亩, 其中闲置土地 2 万多亩。有的开发区不计资源投入, 项目投资强度仅 20~30 万元/亩, 相当于沿海高水平开发区的 1/20^[2]。

全省每个小城镇(不包括集镇)的辐射范围仅为 62.82 km^2 , 人口和建设用地总量有了较大幅度的提高, 但小城镇用地增长率明显高于人口增长率, 二者之比为 2.66:1^[3]。近年来, 湖南省迅速发展的小城镇, 其新增建设用地 90% 以上为扩展周围用地, 65% 以上为良田沃土。其直接结果是小城镇已有土地利用效率低下, 小城镇建设与耕地保护的矛盾更加突出, 人地关系日趋尖锐, 引起这种变化的一个主要原因是小城镇建设以牺牲耕地求发展。农村土地利用存在居民点分散、用地超标、一户多宅等问题, “一户一楼, 一家一院”的传统农村型居住方式仍是目前湖南省小城镇居民普遍采用的居住方式, 这也是导致土地资源浪费严重的一个重要原因。

(五) 户籍制度和保障制度改革滞后

湖南省对桎梏小城镇发展的户籍制度进行了一系列改革, 出台了相应改革措施, 如逐步实现城乡户口管理一体化, 取消按农业和非农业户口区别城乡人口的规定, 实行本省户籍人口按照实际居住地登记户口, 统称“湖南居民户口”。但在具体操作上缺乏细则, 加上一些地方部门缺乏以户籍改革促进城镇化的积极性和主动性, 使改革得不到具体落实。

在社会保障方面, 加强了农民进城的保障措施, 进城农民可保留农村集体土地的承包经营权, 并在教育、就业、参军、粮油供应、政治待遇和计划生育等方面与当地城市居民享有同等待遇, 履行同等义务。但是受经济条件的限制, 湖南省农村社会保障还处于低水平, 无论是农村合作医疗覆盖率, 还是养老保险覆盖率都相当低。2004 年, 农村合作医疗覆盖率只有 8.5%, 而养老保险已处于停止阶段, 覆盖率只有 3.3%。

(六) 管理体制不顺, 建设秩序混乱

小城镇管理体制是多重管理, 既有地方乡镇政府的“块块”管理, 又有上级各业务职能部门的“条条”约束。“块块”与“条条”管理之间关系不顺, 其管理权限和职责范围相互重叠和交叉。管理力量薄弱, 小城镇政府对城镇经营和管理处于浅表层面上, 城镇管理仅限于拆除违章建筑、镇容保洁和治安管理工作。乱占、乱建现象普遍, 给小城镇建设的整体布局和市政设施的配套造成不利影响, 城市功能不能有效地发挥。

二、湖南省小城镇可持续发展的对策

(一) 科学规划

规划是小城镇建设的灵魂, 科学规划对小城镇的和谐、健康发展起着至关重要的作用。小城镇规划的基本任务, 是根据一定时期经济社会发展的目标要求, 统筹安排各类用地和空间资源, 综合部署各项建设, 以实现经济和社会的可持续发展。

1. 制定城镇体系规划。城镇体系规划, 是指通过区域、产业与城镇的合理布局, 协调体系内各城镇之间、城镇与体系之间、体系与其外部环境之间的各种经济、社会方面的联系, 运用现代系统理论与方法, 促进区域经济、社会和环境综合效益最优化, 实现体系整体利益的不断增长。通过城镇体系规划, 综合分析各小城镇所处的特定环境与其所具备的地理位置、文化背景、资源状况等特殊条件, 合理确定小城镇在区域中的功能、地位与作用, 进一步确定小

城镇的性质、发展方向与规模,从而合理规划小城镇产业布局和主导产业发展方向,使之更好地带动小城镇经济的发展^[4]。

2. 制定小城镇产业发展规划。特色产业是小城镇经济发展的重要支柱,产业发展规划是小城镇建设规划的重要内容。小城镇产业发展规划应具有强烈的针对性和现实性,全面分析小城镇区位优势和资源条件,明确小城镇的发展方向和主导产业,尽量做到小城镇发展准确定位,特色立镇、产业布局合理。同时,规划对策应全面具体,操作性强。

3. 制定小城镇生态规划。生态环境是经济发展的重要条件之一。小城镇能拥有较好的生态环境效益,就可获得持续的发展空间。小城镇生态规划包括生态经济规划和环境保护规划。规划应以区域经济为依托,充分体现安全性、生活便捷性、环境舒适性、经济性、生态可持续发展的原则,根据区域生态系统建设的总体要求,结合地域特点、自然环境,统筹规划,突出自然景观和人文景观风貌特色,并与保护历史街区、传统建筑有机结合,坚持经济、社会、人口、资源和环境协调发展。

4. 制定小城镇土地利用规划。根据合理的小城镇规模结合产业结构调整,坚持保护耕地的原则,因地制宜地规划小城镇用地。制定和完善小城镇规划用地指标,加强小城镇规划节约用地研究,控制用地无序扩张,实施总量控制。

(二) 积极培育和发展特色产业

产业是人口聚集的基础,只有有了较好的产业基础,小城镇才会更有效地吸纳农村人口,加快自身发展,同时也更有效地促进和带动农业和农村经济的发展。

1. 科学选择小城镇发展模式。充分发挥当地自然资源和人文资源优势,以企业为主体、市场为导向、效益为中心、产业为依托,选准和培育优势产业,发展特色经济。也就是说,要科学选择小城镇发展模式。适合湖南省小城镇发展的模式主要有:农业产业化主导型、现代工业主导型、旅游开发型、工商贸易型、矿工聚落型、交通枢纽型、大中城市辐射型、文化促导型等。各小城镇要结合本地实际,因地制宜地选择各具特色的适合自己发展的模式。

2. 积极引导乡镇企业和农产品市场向小城镇集中。通过完善小城镇基础设施,规范税收政策,明晰企业产权、减轻企业负担等措施,创造有利于企业生存和发展的良好环境,吸引乡镇企业尤其是其增量部分到小城镇集中发展,扩大小城镇就业容量,推动

第三产业的发展,促进农村劳动力转移。也不可忽视大中城市工业的扩散带动作用,鼓励大中城市的工商企业到小城镇开展各种经营活动。加快小城镇的市场建设,重点培育一批综合性及专业性的农副产品批发市场和小商品市场,促进农村物流运转,以“物”的流动带动“人”的流动。

(三) 培育多元投融资主体,创新投融资机制

资金缺乏是制约小城镇可持续发展的最大瓶颈,而解决的根本办法是要拓宽融资渠道,根治投融资主体单一、对政府高度依赖的痼疾,培育多元投融资主体,多渠道吸收社会资金投入小城镇建设。

1. 构建多元化的投融资主体结构。采取以政府为导向,由政府、集体和私营企业及个人等社会各类投融资主体构成的市场化、高效益的投融资模式。根据“谁投资、谁所有、谁经营、谁受益”的原则,把市场机制引入到小城镇建设中来,加上配套的优惠措施和政策,积极引导一切有投资愿望、具备投资能力、符合投资条件的组织和个人进入小城镇投资,形成多元化投资主体共同建设小城镇的局面。

2. 运用灵活多样的投融资方式。积极发展小城镇的房地产业,既可以满足进城农民的购房需求,也可以以地生财,以地聚财,盘活土地资源,提高土地利用效率,可以把出让土地使用权获得的收入和小城镇房地产开发的利润作为小城镇建设的重要资金来源。推行小城镇公用设施有偿使用和有偿服务制度,走企业化经营之路。发行城市基础设施政府公共债券,筹措建设资金。采取特许经营(BOT)、转让资产收益权(TOT)及资产收益抵押方式吸引外资。

3. 加大金融的支持力度。金融机构应放宽向小城镇贷款的期限,适当安排中长期专项贷款,贷款利率应有别于大中城市,使其与小城镇的发展水平和企业的承受能力相适应。国家财政要给予适当的贴息补贴,以支持金融机构的贷款行为。银行可以参照城市开发建设的模式,以基础设施为抵押物向承担建设项目的企业贷款,发挥国家商业银行投资对小城镇建设发展的拉动作用。建立小城镇建设信贷担保基金,主要用于城镇基础设施建设的贴息和担保,以增强小城镇获得建设贷款的融资能力。

(四) 深化土地使用制度改革,节约用地

实现小城镇土地资源配置方式由单一的行政性征用、出让向以市场配置为主的转变,实现土地利用方式由粗放向集约转变。第一,制定和完善小城镇土地利用管理政策和法规,加快土地使用制度的改革,建立小城镇土地的市场化配置机制和土地价格

的市场化形成机制,促进土地资源的优化和集约利用。第二,结合旧城改造和土地整理,提高小城镇存量土地利用效率。鼓励更新改造老城区,盘活小城镇的存量建设用和农村老宅基地;鼓励小城镇异地开发和复垦非耕地资源;结合自然村合并和新农村建设及小城镇商品房开发,逐步对分散的农村居民点进行搬迁改造,退宅还田。第三,实行多样化土地供应方式。坚持土地有偿使用和严格用途管制,允许集体土地进入小城镇土地市场;严格划分小城镇土地权属关系,对现有小城镇的国有土地使用权实行租赁制;对小城镇新增建设用地,分用途实行不同的用地政策。第四,正确处理进城农民与承包地和宅基地的关系。在继续推行土地承包三十年不变政策的同时,允许土地承包户依法在有偿自愿的原则下转让土地经营权;保留进城落户农民的土地承包权利,鼓励转让承包地使用权;集中使用农民住宅用地指标,允许进城农民利用原有宅基地按一定折算标准置换成城镇住宅用地。

(五) 深化户籍制度改革,建立有特色的社会保障制度

改革农业、非农业户口“二元制”管理模式,促进城乡户籍管理一体化,全面实行居住地户口登记制度。改革城镇用工制度,强化部门间统一协调、加强合作的管理及服务职能,逐步建立城乡统一的劳动力市场,用市场机制配置劳动力资源,促进有条件的农民向城镇转移。

努力扩大社会保障覆盖面,把进城经商务工农民纳入社会保障体系,重点建立失业保险、养老保险、医疗保险和最低生活保障制度,切实提高进城农民的生活水平。积极推进小城镇住房商品化,建立并完善廉租住房体系,探索为进城农民建立住房公积金制度,解决进城农民的住房问题。深化教育体制改革,大力推进教育普及化进程,进城农民子女入学与当地居民一视同仁。在全社会真正建立起一个“安全网”,促进城乡人口合理流动。

(六) 理顺体制,强化管理

充分给予小城镇建设必要的行政和经济管理权限,使“块块”管理和“条条”管理有机结合,相互补充。小城镇政府应强化小城镇的综合管理,包括建筑、市政、绿化、环卫、环境、市场、交通等,逐步消除

“脏、乱、差”现象。建立科学的监督管理机制,提高公众参与程度和管理透明度,接受社会监督、支持和协作。认真落实国家、省颁布的城市规划建设、城镇绿化、环境保护、环境卫生管理等有关法律法规。加强执法队伍建设,努力实现城镇管理法规制度健全,执法管理落实有效,使城镇管理走上法制化、制度化、规范化轨道。

(七) 注重小城镇文化内涵

小城镇建设是城镇化进程中的重要组成部分,发展小城镇是提高城镇化水平的重要途径。城镇化不仅是农村地域景观变化、农村人口向城镇集中的过程,也是一个城市文明向农村地区传播的过程,它既是“有形的城镇化”,更是“无形的城镇化”,实现两者的有机结合,必须注重城镇化的文化内涵,并体现于城镇建设、市民素质与农村发展之中。在小城镇的发展中,优良的本土文化应敢于、善于融合外域文化,形成动态、开放的城镇社会人文环境,改善城镇发展的软环境。以人为本,重视小城镇人才的培养和人的积极性与创造性的发挥;以居民工作生活方便为重点,提高城镇环境和文化品位,建设适合人居的最优城镇。

(八) 加强小城镇管理信息系统建设

目前,湖南省小城镇信息化管理远远不能适应小城镇快速发展的要求。小城镇政府不重视管理信息系统建设,缺乏信息化管理人才和技术人才,信息管理模式落后,导致各类基础数据不完善、不规范,各部门的各种调查或统计资料没有统一的规范,信息分类标准不统一,大量信息得不到充分利用。各级政府要高度重视,加大经费投入,有步骤地建立一套信息丰富、应用完善的小城镇信息化管理系统,使小城镇管理走上科学化、制度化、现代化的轨道。

参考文献

- [1] 姜长云,蓝海涛. 目前小城镇发展的状况、问题与对策思路[J]. 中国农村经济,2003(1):46-52.
- [2] 葛洪元. 湖南省严格保护与合理利用国土资源的政策与措施[J]. 国土资源导刊,2005(2):4-8.
- [3] 邓楚雄,李晓菁,龚黎君. 湖南省小城镇建设合理用地探析[J]. 小城镇建设,2005(3):82-83.
- [4] “长株潭城市群连绵区小城镇的发展战略和对策研究”课题组. 长株潭城市群连绵区小城镇的发展模式和对策研究[J]. 小城镇建设,2006(1):74-79.

(下转第67页)

- 大学学报:社会科学版,2005(2):103.
- [2] 仲伟俊,胡钰,梅姝娥. 民营科技企业的技术创新战略和政策选择[M]. 科学出版社,2005:253.
- [3] 程津培. 走中国特色的科技自主创新之路是实现经济增长方式转变的战略选择[J]. 中国科技产业,2005(4):14—16.
- [4] Seoyong Kim. Benchmarking government's roles to assure the cooperation in collaborative technology innovation: The case of CDMA technology envelopment [J]. Benchmarking Bradford, 2001,8(3):191-192.
- [5] 张武城. 创造创新方略[M]. 机械工业出版社,2005:251-252.
- [6] 彭志平. 自主创新:中国企业海外抢滩的瓶颈[J]. 中国科技信息,2005(17):213.

On Measures to Promote Enterprises' Independent Innovation

YANG Guo-zhong, YOU Da-ming

(Business School of Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: Though enterprises are the subjects of independent innovation, enterprises need government's supports to innovate. In the thesis, the author suggests government must take effective measures to promote enterprises' independent innovation, which including strengthening innovation consciousness, reforming personal system and selecting innovation talents, increasing innovation funds, arranging all resources and innovating by kinds of ways and formulating policies and encouraging enterprises to innovate.

Key words: enterprises; independent innovation; measures

(上接第 38 页)

Study on the Foundation of Vitalising the Northeast Old Industrial Base

ZHANG Feng-wu

(Heilongjiang University of Science and Technology, Harbin 150027, China)

Abstract: The northeast old industrial bases is a potential developing area with abundant natural resources, tremendous provision for capital funds, favorable industrial foundation and obvious advantage in science and education. But it is the area with low level in market, high proportion of state-owned enterprises, out-dated enterprise facilities and technology, the decline in the dominant industries of resources city and weak economic development with little vitality. To implement the strategy of developing vigorously in old industrial base and regulate the reconstruct develop the new pattern of industrial base, it will be strategic significance for promoting the development of regional economy and social harmonized development and guarantee national defence security.

Key words: northeast; old industrial base; vitalising foundation

(上接第 50 页)

Hunan Province Small Cities Sustainable Development Countermeasure Research

ZHAO Xu, YIN Jian-zhong

(Department of Urban Management, Hunan City University, Yiyang Hunan 413000, China)

Abstract: The Hunan Province small cities construction achieves remarkable success, but the plan level is low, the industry lacks the characteristic, the infrastructure is backward, factors and so on land resource waste restrict the small cities sustainable development seriously. Not only the small cities construction wants the science plan, the development characteristic industry, the innovation to throw the financing mechanism, deepens each system the reform, moreover must straighten out the management system, the attention culture connotation, the enhancement informationization construction, promotes the small cities sustainable development.

Key words: the Hunan province; small cities; sustainable development.