

# 浅谈快速推进城镇化建设的机遇、困境及对策

——以临泉县为例

彭建涛(中共临泉县委党校,安徽 临泉 236400)

**摘要:**当前我国城镇化进程加速,有力地提升了我国城镇化水平,促进了我国城镇的整体面貌的改变。但是,城镇化速度并不是越快越好,健康的城镇化建设须要能够创造足够多的就业岗位、良好的人居环境,因此,我国城镇化建设必须走科学、理性的道路。本文以安徽省临泉县城镇化建设的现状为切入点,分析了目前城镇化建设中存在的机遇及其困境,并就如何加快城镇化建设步伐提出了相应的政策建议。

**关键词:**城镇化;临泉县;机遇;困境;对策

城镇化建设是全面深化改革的重要内容,进一步加快推进城镇化建设步伐,是大势所趋,亦是水到渠成,城镇化是解决“三农”问题的关键所在。城镇化有利于进一步加快农业产业调整步伐,促进广大农村剩余劳动力的产生,使他们自觉地向新兴产业转移集聚。快速推进城镇化建设将进一步加快城乡基础设施、社会保障、公共资源等公共服务一体化进程,从根本上解决广大农村人口的市民化后顾之忧,广大农村人口的市民化之时就是“三农”问题破解之日。现就临泉县快速推进城镇化建设方面浅谈自己的几点思路。

## 一、临泉县经济发展及城镇建设情况

截至2017年末,全县地区生产总值190亿元,增长8.5%;财政收入首次突破20亿元,增长30%;规模以上工业增加值40.8亿元,增长10.2%;固定资产投资162亿元,增长32.6%,增速全市第一;社会消费品零售总额98.3亿元,增长12%;金融机构存贷款余额分别为517亿元、203亿元,存贷比、新增存贷比分别为39.3%、80.2%;城镇和农村居民人均可支配收入达25360元、10280元,分别增长8.5%、10%。同时,最近几年相继撤销城关、田桥、谢集、庞营、牛庄等乡镇,设立4个街道,组建城南新区,城市发展轮廓初步形成。探索城乡综合执法管理新模式,进一步推动管理重心下移。另外,临泉县成立乡镇国土资源规划建设管理委员会,推行指标量化考核,违法建设得到遏制。

## 二、大力推进城镇化建设面临的机遇

### (一)城镇化进程将带来巨大需求,有利于经济的发展

中国现在的城镇化率是57.35%,预计到2020年,城镇化率将会达到70%,到2030年,城市人口将达到10亿。城市人口增加势必会产生更多的消费。再次,随着社会保障体系的日益完善,居民消费能力也有可能得到新的释放,而居民消费的增加必然会带动我国经济的发展。在市场经济条件下,经济发展的三大动力是投资、消费和出口,其中消费需求是经济增长的根本动力,若需求不足,经济便会陷入增长缓慢甚至停滞的境地,而城镇化建设可以扩大内需,促进消费,为

经济发展提供广阔市场和持久动力。

### (二)城镇化建设将会快速发展以及城镇体系化的优化

目前我国经济面临一些困难,但经济运行和通货膨胀率都保持在预期变化区间内。随着宏观调控措施的进一步落实,可以预期,我国经济仍将保持平稳增长态势。预计到2020年,可达到60%左右。在城镇化建设快速发展的同时我们必然会逐步处理好大中城市的关系,改变短板,大城市不能再盲目的集聚人口,而是应该发挥大城市的辐射带动作用,在不断的建设和发展过程中优化城镇体系。

### (三)促进第三产业特别是服务业的发展

随着社会的发展,第三产业在国民经济中的地位和作用越来越凸显出来。第三产业在工业化的后期,就业人数会超过第二产业,对国民经济的贡献会逐渐大于第二产业,同样它对人类活动集聚的要求,也高于第二产业。因此,只有城镇化才能促进第三产业的繁荣和发展,创造更多的就业岗位,缓解就业压力。在城镇化建设过程中,大量的农民涌入城市,农业转移人口城镇化造成了服务业有很大投资机会。其除成为房地产业发展“新引擎”外,随着餐饮、住宿、美容消费需求大幅增加,新型城镇化也将成为以酒店、餐厅、美容院为载体的服务业的发展新动力。通过这样的方式城镇化建设直接或间接的影响了第三产业的发展。

### (四)促进城镇化健康发展的体制机制将加快完善

就如目前我国城镇化进程中存在的问题,一定程度与体制不健全和机制不完善有关。例如在土地城镇化上,推进城镇化需要占用大量土地。而目前在土地征用方面还存在一些制度障碍,部分农村居民的财产权利受到侵犯。所以,在党的十六届三中全会便提出。到2020年,我国将建成完善的社会主义市场经济体制。从现在起到2020年,已不到10年时间,随着改革的深化,促进城镇化健康发展的体制机制也将不断改革和创新。

### (五)推进城乡一体化提供了政策保障

2010年10月安徽省委、省政府相继出台了《关于进一步

作者简介:彭建涛(1982-),男,安徽临泉人,本科,中共临泉县委党校讲师,研究方向:经济管理及三农问题研究。

加快皖北地区发展的若干意见》突出三市七县(亳州市、宿州市、阜阳市和沿淮五河县、固镇县、怀远县、凤阳县、寿县、霍邱县加上淮北市濉溪县)区域经济发展,从人才到资金,从教育到经济等 10 项政策措施,进一步加大对三市七县的扶持力度,继续加大省财政转移支付力度。省支农再贷款额度优先安排于三市七县。同时,房地产市场的培育、劳动力市场的发展,也为农民进城提供了衣食、住房、就业等方面的条件。随着这些政策措施的实施,将进一步加快农村发展,促进农民进城,加速城镇化建设。

### 三、推进城镇化建设过程中面临的困境

#### (一)城区市政设施比较落后

突出表现在城市道路系统不完善,道路等级低质量差,交通阻塞严重;环卫设施严重欠缺,倒垃圾难、上厕所难问题严重;城市面貌“脏乱差”成为影响临泉城市发展、树立临泉形象、提升市民素质和对外招商引资的严重障碍。具体来说,临泉城区人均道路面积 3.2m<sup>2</sup>,没有达到国家规定最低标准 7m<sup>2</sup>/人;城市道路面积率 4.3%,与国家标准 8-15%差距较大,城市停车面积严重短缺,车辆乱停乱放现象严重。城市人均公共绿地面积 1.1m<sup>2</sup>,大大低于国家标准 7m<sup>2</sup>/人;城区绿地率仅为 11%,离国家规定要求还差 50%。城区现有公共厕所 17 座,平均每座服务人口达 4.5 万人,大大低于每座公厕服务 3000 人口的部颁标准,按城区道路每 500m 设一座公共厕所还少 70 座公厕。城区垃圾收集站建有 8 座,仅 2 座投入正常使用。按部颁标准每 1.5km 设一座垃圾收集站需建 20 个。城区只有 1 个消防站,责任区是标准消防站的 4 倍多,消防栓仅有 60 个,按规定配置还差 267 个。防洪工程设计标准偏低,抗洪能力不足抵御 20 年一遇洪水。

#### (二)受到传统体制和观念的束缚

建设中心城市必须走集聚之路,城市只有达到相应的规模实力,才能具有中心城市的辐射能力,而目前的体制和观念某种程度制约了临泉中心城市的发展。一是在临泉城区建成区面积尚小、市区人口不到 40 万的情况下,由于地处安徽省的西北角,在一定程度上阻碍了发展中心城市的发展目标,不利于形成中心城市的规模效益。二是中心城市现有的建设和管理体制尚未理顺,存在着“叠床架屋”、“各自为政”、“条块分割”的弊端。住建局主管市政公用设施建设,城管局负责市容市貌管理,临泉市区的建设和管理事实上存在着两个“婆婆”,加大了协调难度。容易导致土地投放过量,造成城市布局不合理和无序发展,难免产生违章行为。三是建设中心城市必须以人为本,寻求城市的最大公共利益为目标,坚持城市的长远目标,而不能简单地以经济建设取代城市建设。而目前的城市建设存在着追求短期经济利益的不良倾向,如主要交通干道两边全部“商店门面化”,不仅影响了城市的交通畅通,也不利于道路建设和两侧开发。又如建筑密度愈来愈大,房屋间隔越来越小,给消防、治安、卫生工作增加了难度。一些建筑甚至侵占河床、绿地和道路,成为城市建设和规划的败笔。再如城市建设片面强调水泥硬化,削弱了土地对雨水的渗透和涵养功能,每逢暴雨容易导致城市的内涝,造成城市景观的单一和功能的失调。

#### (三)经济财政实力薄弱,城市建设资金短缺

临泉市的经济和财政实力相对薄弱,是典型的“农业大

县、工业弱县、财政穷县”。临泉面积、人口分别占全省的 1.3% 和 3.4%,2017 年的 GDP 仅占全省的 0.68%,人均 GDP 比全省低 3140 元。工业化和城镇化发展相对较慢,工业化为 23%,城镇化率 26%,都低于全省和全国水平。人均工业增加值只有 1544 元,而全省、全国分别是 2659 元和 4832 元。财政收入增速长期低于全省水平,人均地方财政收入仅 393 元,县财政基本上是“吃饭财政”。城市建设资金严重不足,去年全县地方财政用于城市维护费支出 9342 万元,人均不到 40 元。国内外经验表明,城市化必须以工业化为支撑,否则就无法容纳大量的人口在本地安居乐业,必然造成大量的人口外流。由于临泉城市新增就业的主要途径是社会服务业、批零贸易业、餐饮业、房地产业、旅游业等第三产业,吸纳人口就业的容量有限,加上城市建设和维护资金长期投入不足,因此这几年逐渐落后于太和、颍上、界首等省内起点相似、基础相近的城市,值得我们警惕和深思。

#### (四)土地利用规划与集镇规划和经济社会发展总体规划难以有效衔接

本轮土地总体规划县级规划启动于 2008 年下半年,由于土地利用总体规划的编制程序是自上而下,同时要受上位土地利用总体规划新增指标的约束,在县级规划中,至 2020 年上级下达临泉县的新增建设用地指标为 12.31 平方公里,难以与集镇规划和经济社会规划衔接。另外,用地指标成为推进城镇化的主要瓶颈。临泉县虽然抓住机遇多措并举大力实施了土地报批工作,县城建成区面积由 20 平方公里扩大到 30 平方公里,但是镇域经济发展滞后,全县除同城、宋集、杨桥等乡镇在近年的土地报批中使用增减挂钩指标解决了近 1000 亩用地指标外,其余乡镇均很少申请用地指标。一方面是受制于用地指标约束,更为重要的原因是乡镇对于城市拆迁安置、如何经营城市缺乏相关知识,不愿主动花费精力投入到城市经营建设上。乡镇建设中依然沿袭了上世纪 90 年代传承下来的“国道、省道,变成集贸市场”及“一条线两层皮、鸭舌帽子一般齐”的建筑格局,集镇经济发展严重滞后。

### 四、推进城镇化建设的建议及思考

城镇化与工业化一道,是现代化的两大引擎,是现代化的必由之路。推进城镇化是解决三农问题的重要途径,是推动全局协调发展的重要保障,是扩大内需和促进产业升级的有力举措,对全面建成小康社会、加快振兴乡村战略具有重大现实意义。近年来,我县进一步加大了城镇建设投资力度,城镇化建设步伐明显加快,城乡规划体系日益健全,城市功能逐步完善,城市建设品位明显提升,城市管理水平明显提高。

#### (一)制定科学规划,明确城镇发展方向

规划是城乡建设和发展的蓝图,是指导城镇建设发展的科学依据,是依法管理和建设城镇的重要依据,在推进城镇化建设中必须要高起点、大手笔制定城镇建设规划。一是完善规划体系。在县城总体规划、各建制镇总体规划及城乡一体化规划的基础上,不断完善控制性详细规划、修建性详细规划、村庄建设规划及各类专业规划的编制,形成以城镇总体规划为指导、以城乡一体化规划为依托、以控规详规为技术准则、以种类专业规划为配套的完善的规划体系。二是提高规划水平。在制定规划的过程中要充分发挥区位优势 and 自身优势,依托自然资源禀赋、环境承载能力和现有发展基础,着力打造特色

城镇,凸现科学性、前瞻性、特色性,要让居民“看得见山,望得见水,记得住乡愁”,切忌千篇一律,千镇一面,做到方向明确,自成风格。三是做好规划协调。要将城镇建设规划与土地利用总体规划、产业发展规划、国民经济发展规划有机结合起来,使城镇建设与产业发展互为依托、互为支撑、互相促进,促进城镇建设快速发展。

#### (二)壮大产业经济,增强城镇发展活力

没有产业的城镇是无源之水,无本之木,产业发展是城镇化的根本动力,对于推动城镇化进程至关重要。因此,要加快产业结构调整,坚持产业发展与城镇化建设全面发展,在推进工业化进程的同时,要加快发展商贸旅游业、现代物流业、商务服务业、建筑业及房地产业健康发展,不断提升现代化水平。要通过优惠的政策和有效的措施,加快资金、人才、科技等生产要素的聚集,推动二、三产业的发展,营造更多的就业岗位和空间,不断壮大城镇产业经济,为城镇建设增强发展活力。

#### (三)消除二元结构,促进城镇协调发展

城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍,因此,在推进城镇化建设过程中,要促进公共资源的均衡配置,使城乡居民在教育、医疗、就业、养老、住房等方面享受同等的待遇,统筹城乡基础设施建设,推进城乡基本公共服务均等化。推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民,稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系,建立城乡统一的建设用地市场,完善金融市场体系,使城乡居民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

#### (四)转变发展思路,提高城镇建设水平

城镇化建设是一个长期渐进的过程,不能急于求成,要改变搞城镇化建设就是建高楼房、修宽马路、建大广场、修大礼堂的错误思想。在加快城镇化建设过程中,要尊重自然,适应自然,突出人与自然的和谐可持续发展,根据区域自然条件,把城镇放在大自然中,不能破坏青山绿水,把绿水青山保留给城镇居民。在促进城乡一体化发展中,不盲目进行大拆大建,而是要注意保留原始风貌,合理确定建设规模,科学确定建设项目,做到“慎砍树、不占河、勿截山、少拆房”,在“精”字上下功夫,在“特”字上做文章,尽可能在原有形态上改善居民生活条件,加快公共服务设施、配套基础设施建设,不断完善城镇功能、提高建设水平、提升城市品位。

#### (五)加大管理力度,提高城镇管理水平

一是严格规划管理,坚决打击违法建设行为。住建、国土、林业、水务、电力、市政等部门要密切配合,形成执法合力,对出现的乱占乱建超占超建等违法行为进行依法查处,计算出守法成本与违法成本的比率,对违法行为从严从重予以处罚,始终保持对违法建设行为的高压态势,使其不敢违、不想违、不愿违,从而维护规划的严肃性和权威性,确保规划得到顺利实施。二是完善管理模式,提高城乡环境卫生水平。建立健全目标管理责任制,提高精细化管理水平,围绕创建国家卫生县城,狠抓以环境卫生、市容市貌、市场秩序、交通秩序、建筑工地、河道清理等为主的专项整治工作,狠抓绿化、净化、美化,以科学管理创造良好的人居环境和城市形象,积极推进社会文化进步。继续开展农村清洁工程,加大对农村环境卫生的综合整治力度,创造优美、舒适的人居环境,促进城乡面貌的共同提升。三是加强文明教育,提高市民综合素质。随着城镇化的快速发展,一部分市民从农村转移而来,提高市民的综合素质成为促进城镇发展的关键所在。要坚持城镇文化与经济同步发展,把育人作为推进城镇建设的一条主线,积极开展以干部为表率、城市为龙头、农村为重点的富有时代特征的群众精神文明活动;积极推进诚信建设,引导市民强化诚信意识和城市意识,创造人人讲素质、个个重修养的社会风气;要加强社会公德、家庭美德、职业道德等方面的教育,形成与城镇文明对接、体现地方特色的“诚信、自强、奋进”的城市“精气神”,实现城镇经济与文化的协调发展。

#### 参考文献:

- [1] 万明鑫.农村城镇化与农村小康建设的思考[J].农家科技(下旬刊),2015.
- [2] 黄自诤.新制度经济学视域下城镇化建设与经济法创新探讨[J].行政事业资产与财务,2014,(8).
- [3] 张予倩.新制度经济学视域下城镇化建设与经济法创新思考[J].商业经济研究,2014.doi:10.3969/j.issn.1002-5863.2014.11.042.
- [4] 仇保兴.中国的新型城镇化之路[J].中陶发展观察,2010,(4):56-58.
- [5] 耿明斋.对新型城镇化协调发展的几点认识[J].河南工业大学学报,2011,(4):1-4.
- [6] 王明瑞.关于河南省新型城镇化建设的思考[J].农业纵横,2011,(11):57-58.
- [7] 陈晓芳,方明.城市化发展存在的问题及对策研究[J].科技进步与对策,2014,(3).