

文章编号:1006-7329(2000)02-0103-04

重庆市小城镇的发展与思考*

25
103-106

户 邑, 李世蓉
(重庆建筑大学 管理学院, 重庆 400045)

TU982.28
TU984

摘要:加快小城镇建设是我国乡村城市化进程的必由之路。本文结合重庆市近几年小城镇发展的现状,对重庆市小城镇的建设思路和具体实践进行理论探讨,提出了面临的困难和发展的机遇,为我国各地的小城镇建设和发展提供了借鉴和参考作用。

关键词:小城镇;建设;发展;重庆市

中图分类号: TU982.29

文献标识码: A

小城镇是城市之尾,农村之首,是工业产品流向农村和农副产品流向城市的纽带,是构筑农村工业化的基石,铺筑了乡村城市化的道路,承担了农村经济社会发展的重任,可实现亿万农民向往城市文明的梦想。1997年3月14日,八届全国人大五次会议批准设立重庆直辖市,重庆市成为一个由1个特大城市、2个中等城市、4个小城市和1400多个乡镇组成的复合型城市,担负着大城市带大农村、大工业带大农业的重任。1997年末,重庆市人口为3043万人,其中非农业人口594.58万人,占总人口的19.54%,城市化水平远远低于全国30%的比例。加快重庆市小城镇建设,推动城市化进程,是实现重庆市城乡经济全面发展的必由之路。本文在运用建筑经济学、区域经济学城市规划和工程项目管理理论的基础上,结合重庆市近几年小城镇发展的历程,对小城镇建设的思路和面临的问题进行了一定的理论探讨,并提出了相应的实施建议。

1 重庆市小城镇建设的成就

重庆市的小城镇建设从1984年起步,特别是近五年来,建设力度不断加大,小城镇规划、建设和管理方面取得了显著成绩。1996年重新修编了《重庆市城市总体规划(1996年至2020年)》,确定了按照特大城市——大城市——中等城市——小城市——小城镇的市域城镇体系结构。在规划方面,自1994年重庆市乡镇区划调整,撤区、并乡、建制以来,小城镇规划开始了修编调整。到目前为止,全市累计完成593个建制镇(不含县城)和634个乡政府所在地集镇的规划修编工作,分别占建制镇和集镇总数的98%和81%,有力地指导了小城镇建设。

1998年,重庆市村镇建设总投资达127.42亿元,其中,公共设施和基础设施投入占38.52亿元,住宅建设投入占88.9亿元。村镇建设投资,有效地启动了内需,引导了消费,促进了地方经济的增长。小城镇内新建成道路66km,累计道路总长达2829km;新建成小城镇自来水厂13个,累计总数达到644个,日供水能力达到61.25万m³,建制镇用水普及率达90.75%;小城镇居民住宅竣工面积874.78m²,人均住宅面积达到21.56m²,老百姓行路难、吃水难、住房难的问题得到了明显缓解;建制镇绿化覆盖总面积达2317公顷,居民的生活质量和环境质量不断提高。随着基础设施的逐步完善和配套,城镇综合功能和辐射功能不断提高,城镇的聚集功能不断增强。1998年重庆市建制镇(不含县城)新增建成区面积18.27km²,总建成区面积达185km²,新增住房9.17万户,新增居民22.05万人,总人口263.62万人,为推进农村城镇化发挥了重要作用。预计到2002年,重庆市

* 收稿日期:2000-01-31

作者简介:户 邑(1970-),男,重庆人,讲师,博士生,主要从事企业管理研究。

建制镇建成区面积将由1998年185 km²增加至260 km²,人口规模由263万增加至350万。

例如,长寿县的云台镇从1995年开始小城镇建设,到1999年城镇规模由原有的1.1 km²扩展到2.5 km²,形成了纵横交错的11条道路的城镇格局,累计投入城镇建设资金近1亿元,新建楼房13.6万 m²,改造旧房2.5万 m²,新增变电站、配气站、饮用水库各一座;荣昌县广顺镇近4年共投入建设资金1.2亿元,完成了0.6 km²的新区开发建设,拆除旧房13.4万 m²,新建房屋26万 m²,新建市场3个,道路4 550 m,架设10 kV以上电力线1 200 m,安装主供气供水管道5 500 m,安装程控电话2 000余部,并完成了架空通讯线路全部改为地下管网,新增城镇绿地5 400 m²。

2 重庆市小城镇建设的基本经验

近几年,重庆市在抓小城镇建设过程中,探索出了一些值得借鉴的作法 and 经验,对于我们进一步加快小城镇建设具有一定的指导作用。其中,主要的作法和经验是:

1) 合理定位,突出特色。针对重庆市地域广阔,各地的自然条件、历史沿革、经济发展等各方面都存在较大差异的特点,在小城镇建设中,坚持因地制宜,强化优势,合理确定经济发展定位,逐步形成了各具特色的小城镇发展模式,为小城镇的建设和发展奠定了良好的基础。

大足县龙水镇的小五金、璧山璧城镇的制鞋业、万州熊家镇的建材业等,利用本地传统产业优势及区位优势,建设专业市场,制定优惠政策吸引各地客户进场经营当地名优产品,走工贸型小城镇发展路子;开县温泉镇、合川三汇镇等,利用当地丰富的煤、石灰石资源,内引外联兴办乡镇企业、私营企业,就地地下资源转换为经济优势,走加工型小城镇发展路子;奉节白帝镇、渝北统景镇、大足宝顶镇等,利用本地的自然和人文景观,开发本地丰富的旅游资源,大力发展与旅游配套的餐饮服务业、宾馆娱乐业、交通运输业和手工艺品加工业,走旅游型小城镇发展的路子;石柱西沱镇、丰都高家镇等,抓住库区移民搬迁机遇,将本镇建设成为交通方便、功能齐全、环境优美、经济繁荣的库区开发型小城镇;秀山雅江镇、合川二郎滩等,利用与外省接壤的区位优势,巧打边贸牌,争取市场优势,走边贸型小城镇发展的路子。

2) 加大投入,完善功能。基础设施是城镇赖以存在和发展的物质技术基础,加快小城镇建设,首先要加快基础设施建设。因此,重庆市在小城镇建设中以基础设施的建设为突破口,千方百计加大资金投入,不断完善城镇功能,增强了发展后劲,为小城镇的可持续发展提供了物质保障。

例如,荣昌广顺镇近4年共投入建设资金3 000万元改善基础设施,增强了城镇的集聚功能和辐射功能,吸引了大批客商和周边农民进镇经商办企业、务工落户,镇域经济综合实力明显增强,去年全镇GDP达6.3亿元,工商税收实现2 998.8万元,财政收入3 208.9万元;梁平七桥镇三年来也投入2 000万元进行基础设施建设,硬化入场镇道路38 000 m²,建大型综合市场1个,吸纳进镇经商办企业人员3 000余人,发展个体工商户300余户,促进了小城镇经济快速发展。

3) 统一规划、综合开发、配套建设三管齐下。重庆市在小城镇建设中,坚持走统一规划、合理利用布局、综合开发、配套建设的道路,切实加快小城镇的建设步伐。在铜梁县巴川镇的建设中,无论旧城改造还是新区开发,都坚持先统一规划,制定片区建设方案,然后成片改造,成片建设。在旧城改造中,他们根据不同区位,测算综合价金,坚持城市综合开发建设,实行以房带路,以房带基础设施,对只拆不建的地段,由政府投入;在新区建设中,主要由政府统一征地后,先进行土地整治,搞好“三通一平”,再对地块进行竞价转让,综合配套,杆、管、线等配套设施原则上由各主管部门自行无偿恢复,减轻了市政投入的压力。这样,在巴川镇的建设中,既减轻了政府对投入的压力,又加快了建设步伐,他们仅用两年时间就完成了旧城拆迁任务,拆迁危旧房约30万 m²,建成区面积由过去的3 km²猛增到近9 km²,比原来增加了2倍。

近几年来,重庆市在小城镇建设方面也存在一些带普遍性的问题,从总体上讲,重庆市小城镇建设基础差、起步晚、发展不平衡。一是小城镇规划从总体上说起点还不够高,近期建设规划的编制

明显滞后,跟不上建设的需要,规划的日常管理也不够严,违法建设时有发生;二是建设的整体水平还不高,建筑风格、城镇形象趋同,以致有的虽然建了不少房屋,城镇面貌的变化并不大;三是在规划建设中普遍存在重地上轻地下,重建房轻绿化,重生产设施轻文体卫设施的现象。四是城镇管理较薄弱,普遍存在以街为市和脏、乱、差现象。

3 重庆市小城镇发展需要处理好的四种关系

发展小城镇是一个带动我国农村经济发展和社会进步的大战略,是一项事关全局的系统工程。近年来,重庆市小城镇在发展过程中也出现了一些值得重视的问题。为确保小城镇的健康发展,应该正确处理好以下四种关系。

1) 远与近的关系。各地在制定小城镇规划时,一定要从自身的实际出发,对发展方向、发展重点和城镇规模等有周密的考虑。一方面,要立足长远,与城市的发展相呼应、配套,坚持高起点、高标准、高品位地对小城镇进行规划建设,确保小城镇建设有品位、有特色,30年至50年之后不过时;但也要防止不切实际的贪大求快、乱铺摊子的做法。另一方面,要从近处着手,从小处做起,确定出近期的重点,使小城镇能够循序渐进、积极稳妥地向前发展,力求取得经济效益、社会效益和生态效益的最佳统一,走可持续发展的道路。

2) 条与块的关系。在现行的行政管理体制下,乡(镇)一级的权限过小,许多设在乡镇的派出机构,乡镇一级“看不见、管不着”,已不适应小城镇经济社会发展的需要。今后可以结合即将进行的机构改革,进一步理顺条块关系,条条向乡镇倾斜、集中,为其服务,做到“双重管理、以块为主”,使乡镇一级党委、政府增强小城镇建设的紧迫感、责任感,加大力度,集中精力抓好小城镇的规划、建设和管理工作,切实担负起小城镇建设主力军的作用;县、市、区一级的单位、部门要从大局出发,积极为小城镇的发展献计献策,提供技术、信息服务,给予资金、信贷扶持,使小城镇尽快形成气候。

3) 内与外的关系。由于各方面条件的限制,小城镇单纯依靠自身的力量来发展是远远不够的。因此,各地在小城镇发展过程中一定要“内外兼顾”,做到境内资金与境外资金一起引,区内人员与区外人员一起来。一方面,要“眼光向外”,积极做好招商引资工作。通过制定优惠政策,优化投资环境,发挥自身所具有的各种优势,让外地人员、资金进得来、留得住;另一方面,要“眼光向内”,主动降低门槛,打开城门,吸引区内的农民和其他人员到小城镇务工经商,使民间资金从分散走向集中,从闲置转为投资,加快小城镇的发展。

4) 软与硬的关系。良好的软环境与硬环境同等重要,都是小城镇快速健康发展的必要条件。不能过分强调优惠政策等软环境的作用而忽视必要的硬件建设,更不能只顾经济的发展而忽视人的素质的提高。在今后的发展中,各地在制定税费减免等优惠政策,简化办事程序,提高办事效率,强化服务意识,着力创优软环境的同时,要加大道路、桥梁、供水、供电、供气等基础设施建设的力度,合理安排好邮电、通讯、医院、学校、市场,尤其是文化娱乐等各项配套设施。在加快小城镇基础设施建设的基础上,还要特别加强小城镇管理,彻底改变小城镇长期存在的脏、乱、差现象,通过积极开展各类精神文明创建活动,大力提高小城镇居民的文明素质,并以此辐射和带动广大农民文明素质的整体提高。

4 重庆市当前小城镇建设中亟待解决的问题

1) 建设资金来源问题。小城镇基础设施的建设资金目前主要来源于政府投资,但是重庆市的财政基本是“吃饭”财政,各乡镇政府工资发下来都有困难,用于建设的资金更有限。这就要求政府出台相关政策,拓宽小城镇建设筹资渠道。小城镇收取的市政设施配套费和交通重点建设附加费可

以主要留本镇统筹安排,同时,对小城镇的设施合理计价,有偿使用,“坚持谁投资、谁经营、谁收益”的投资行为市场化原则,形成国家、集体、个人、外资多元化,多层次的投资体制。

2) 土地流转使用制度问题。目前,重庆市人多地少,用地矛盾十分突出。在土地使用上,建议在遵循新《土地法》的前提下,在农村可进行土地使用权转让试点。鼓励进镇后的农民交出原来承包的土地,成为真正意义上的城镇居民;也允许他们保留一定的承包地,作为今后的生活来源。鼓励有条件的地方实行迁村并点,腾出的村址退耕还田。对搬迁进城镇的农民,可以用原有的宅基地置换小城镇内的建设用地。在一定的政策范围内,允许农村土地进入一级市场,作为农民集体股入股,参加小城镇开发建设。

3) 户籍制度改革问题。国家要深化户籍制度改革,按城市户籍管理有关规定管理镇区人口,建立以居住地划分城镇户口和农村户口的户籍登记制度,允许农村人口在小城镇内自由流动。对在小城镇开展相对固定的经商务工的农民,可以允许他们转为城镇户口,逐步实现城乡一体化管理。

4) 建立社会保障制度问题。城市和乡村的区别主要表现在社会保障制度上,必须改革现有的社会保障制度,逐步建立适应小城镇建设要求的住房制度、劳动就业制度、教育制度、医疗制度和社会保障制度等。

5 结束语

总之,重庆市作为长江上游的经济中心,1995年至1999年,国内生产总值年增长率一直保持在10%以上,经济发展呈现较快的增长势头。同时,重庆市承担着大城市带大农村的重任,要在2002年通过小城镇建设和发展,实现转移和吸纳90万农村剩余劳动力的目标,小城镇建设面临许多困难和挑战,但也给小城镇的发展提供了不可多得的历史机遇。重庆市小城镇的发展历程和具体实践,对我国西部山区小城镇建设具有一定参考价值 and 指导意义,同时,重庆市在小城镇建设中面临的资金、土地、户籍和社会保障等问题,在全国范围内也具有一定的普遍性,需要我们在今后的理论研究中进一步加以探讨。

Development of Towns in Chongqing and Its Problems

HU Yi, LI Shi-rong

(Faculty of Management, Chongqing Jianzhu University, 400045, China)

Abstract: To further accelerate the development of towns is a necessary route to realize urbanization in China. Based on current situations in Chongqing, this paper studies the related development theories and practice. It also analyzes the difficulties and opportunities faced currently. It can be used as reference for the development and construction of towns in our country.

Keywords: town; development, construction; Chongqing