

# 安徽新型城镇化建设中的“镇改市”试点研究

高文宇

(中共马鞍山市委党校 安徽马鞍山 243011)

**摘要:** 2014年安徽被确定为国家新型城镇化综合试点省,为进一步推动全省新型城镇化建设,为全国新型城镇化建设提供可复制的经验,安徽正着手实施“镇改市”试点,为摸清安徽“镇改市”试点的基本情况,课题着重分析了安徽“镇改市”试点面临的五大主要困境,并提出了加快安徽“镇改市”试点的建议。

**关键词:** 安徽; 新型城镇化; 镇改市; 试点

**中图分类号:** F299.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9994(2016)01-0097-03

“镇改市”是我国当前推进新型城镇化工作的重要抓手,国家发改委在2014年7月就曾明确提出要在建制镇选择10万人口以上的镇区开展设市模式改革,这一改革旨在创新镇区社会治理、降低政府运作成本,为全国全面铺开积累经验。目前,这一改革正在全国展开,我国这方面的研究刚刚起步,安徽省这方面的实践尚处于前期谋划阶段,因此在安徽进行“镇改市”试点的前期调查和研究意义深远。

## 1 安徽“镇改市”试点面临的主要困境

### 1.1 规模较小,发展定位不准

从我们的调研来看,我省镇的规模普遍偏小,与江浙、广东、上海等发达地区差异较大,截止2012年底,全国建制镇共有20113个,安徽有923个,全国人口超过10万的建制镇有206个,安徽省人口超过10万人口以上的建制镇屈指可数,仅达到两位数,而我们的邻省江苏省则有46个,广东省有26个,这使得我省在“镇改市”试点选点方面面临困境,可选择的余地较小,同时多数镇在发展中也面临发展定位的迷失问题,对自身发展现状认识不清,对自身发展的优势和劣势认识不透,对未来的发展定位存在随大流和定位雷同等诸多问题,多数镇的发展战略摇摆不定,有一定的随意性。

收稿日期: 2015-12-10

作者简介: 高文宇(1976-),男,中共马鞍山市委党校公共管理学副教授,硕士。

【基金项目】2015年安徽省委党校系统重点课题(项目编号: QS201546)

### 1.2 产业支撑不强,农民市民化较难

产业既是城镇发展的基础支撑,也是加速农业转移人口市民化的有效途径,2013年,安徽常住人口城镇化率为47.9%,户籍人口城镇化率为22.9%,按照安徽出台的城镇化方面文件的要求,我省2020年的城镇化率将达54%,户籍人口城镇化率达35%,由此可见,安徽农业转移人口市民化有较大的发展空间,然而,我省镇的产业发展却不尽如人意,面临品牌不响、整体竞争力不强等现实挑战,品质和附加值急待提升,以同时上报国家发改委准备实施“镇改市”试点我省六安市叶集镇和浙江绍兴市诸暨市店口镇为例,2014年叶集镇实现地区生产总值39.4亿元,而浙江绍兴市诸暨市店口镇则达124.7亿元,两地产业发展的差异由此可见一斑;与此同时,我省的农业转移人口市民化也面临困境,由于镇当地产业发展的滞后,农民就地城镇化难度加大。

### 1.3 规划不实际,城市功能不完善

城镇规划不尽合理,镇的城市功能尚不完善,是我省“镇改市”试点面临的一个普遍短板,集中表现在三个方面:一是规划执行的刚性不够,长官意志对规划影响不小,规划执行的稳定性和权威性不足,没有持之以恒地执行既有的规划;二是定位的雷同问题较为严重,在城镇发展定位上缺乏科学谋划,贪大求全、求异现象较为严重,多数镇在规划上本土的人文风情体现较少,特有魅力体现不足;三是规划缺乏宏观视野,对镇未来的发展缺乏适度前瞻谋划,规划缺乏与周边城镇发展的互动,造成

镇自身框架难以扩张,与外部互联又缺乏快速通道;另外,我们镇的城市功能还极不完善,水、电、气、网络、道路等基础设施建设还亟待加强,城市的地下管网和管沟建设更是无从谈起。

#### 1.4 发展要素匮乏,“事权”有限

城镇的发展离不开人力、资本、物资、技术和管理等要素保障,但从我省镇的发展现状来看,普遍面临人才和资金的瓶颈,一方面镇面临人才难以引进和留住的困境,另一方面镇在发展过程中,资金也难以满足发展需求,面临融资成本高和渠道狭窄等诸多挑战;伴随社会的快速发展和城镇规模的拓展,镇需要处理的社会事务不断增多,但在镇这一层级,社会组织普遍发育不全,能承担的社会事务极其有限,政府与社会的权力边界依然尚未完全厘清,更为严重的是镇与上级政府的权利与义务的权力划分不对等,面临“事权”有限的尴尬,一方面镇的很多社会管理职能缺乏,另一方面又不能及时有效地得到上级的授权,致使镇在很多社会事物的管理上处于一个空白期。

#### 1.5 社会管理滞后,公共服务水平不高

政府要进行有效的社会治理,提供高效的服务,就必需要明确政府运作的范围,合理厘清政府与市场、政府与社会的合理分工。但从调研来看,我省镇这一层级的社会管理面临的最大挑战反而不是三者各自运作范围的分工问题,而是能够承担政府社会管理职能的社会组织发育不全的问题,政府即使想花钱购买公共服务,也面临购买渠道不畅、社会组织难以提供的困境,从总体看,镇能提供的公共服务水准相当有限,特别在群众企盼度较高的教育、卫生、医疗、社会保障等方面短板明显。我们在调研走访以及开座谈会时,有不少居民认为镇的社会治理水平还需大力提升,公共服务亟需上水平。

### 2 推进安徽“镇改市”试点的建议

#### 2.1 加快试点,明确发展定位

镇是连接城市和乡村的纽带,在推进新型城镇化进程中,意义重大。“镇改市”是中央推动新型城镇化的重要抓手,当前我省可抓住被列入新型城镇化试点省的机遇,进一步解放思想,积极借鉴外地经验,大胆创新,通过“撤乡并镇”等方式,适当减少乡镇数量,积极争取“镇改市”试点,总结试点

得失,加快在更大范围上推进这项工作,当然,在试点中,决策者要注意把握时机,以点带面,切实考虑试点镇的经济社会发展水平,考虑群众的承受能力,加强沟通,实事求是,尊重群众首创精神;对于目前“镇改市”中镇的发展定位问题,课题组以为不能将“镇改市”试点中的镇混同于一般的镇,它的区位、经济实力以及基础设施都较为优越、未来的发展潜力巨大、对辐射和带动周边地区发展具有一定引领作用,未来的远景发展目标定位为小城市或中等城市比较适宜,应当能够承担县城或县级市的副中心功能,安徽“镇改市”中镇的未来发展定位要放眼长远,不能过低,广东等发达地区有的镇的人口已接近七十万,如果我们只将“镇改市”中的镇定位为小城市,显然跟不上发达地区实践发展的节拍。

#### 2.2 壮大产业,推进农民市民化

产业是实现城镇走上良性发展轨道的重要前提,要加快镇区二三产业的集聚发展,加快实现人口和发展要素向镇流动和集聚。“镇改市”中镇的产业发展要以当地现有的各类园区为基础,搞清当地产业发展状况,摸清自身优势和主导产业,利用原有产业基础,因势利导,科学谋划,用好、用活“镇改市”等国家加快镇发展的特殊政策扶持,在招商引资和园区发展上运用创新思维,突破传统机制制约;学会运用互联网思维,用互联网来改造传统产业,大力发展互联网+农业;要大力发展现代服务业,精心谋划,不断加强和提升镇区服务业的承接能力;要不断优化产业布局与结构,全面推动镇区经济转型,产业升级,要注意提升当地产业竞争力与促进镇区人口就业并举,不断创设更多的就业机会,结合地方发展实际,切实解决当地农业转移人口市民化问题。

#### 2.3 坚持科学规划,完善城镇功能

“镇改市”中的镇在新一轮的规划过程中一定要以我为主,找到自己准确的发展定位,既不能混同于一般镇的建设标准,又要从镇发展的现实状况出发,既要考虑到当地经济社会发展水准,又要考虑到市场条件,更要兼顾社会的可承受力,不能过于超前和冒进,要考虑到原有的发展基础,注重保持城镇原有韵味,让人们能留得住记忆和乡愁,防止千城一面,发展有历史记忆、文化底蕴、地方特点的美丽城镇;从调研情况看,当前,当务之急是要提

高镇的综合承载能力,完善其城市功能。这是我们“镇改市”试点的短板,要主抓三个方面:一是要加快基础设施建设,特别是市政和公共交通方面,要超前谋划城镇地下管网建设工作;二是要建立健全公共服务体系,积极构建覆盖城乡的社会保障体系,强化教育、科技、文化、体育、医疗卫生设施建设,发挥基本公共服务的保障功能;三是要加快智慧城镇建设,不断拓展智慧政务的服务范围,大力推动智慧城市管理,提升智慧公共服务水准。

#### 2.4 创新要素保障 简政放权

创新是推进“镇改市”试点的有力保障,要坚持向改革要红利。在资金的谋划上,要不断拓展政府的资金渠道,积极调动社会各方力量,逐步建立多元化可持续的投融资渠道。一方面要加强与政策性金融机构的密切合作,不断探索棚户区改造和开发区产城一体化等融资新模式;另一方面,要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,充分发挥政府的引领作用和引导功能,逐步在准入上放宽,不断完善监管,通过 PPP、BOT 等方式,鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营;在地的方面,建设用地要创新供给机制,重点抓好城乡建设用地增减挂钩和闲置土地盘活,要完善农村土地承包经营权流转制度,支持农户依法流转土地,既可转包、出租,也可互换、转让以及股份合作,要积极探索建立宅基地使用权转让、抵押以及担保制度,加快建立宅基地退出激励机制;简政放权是“镇改市”试点中要勇于面对的问题,从实际情况看,镇的自主权在今天没有实质性扩大,反而面临被削减和削弱的风险,要强化镇政府的公共服务职能,创新镇的社会管理能力,循序渐进变革现有的公共资源配置体制,不能简单地由行政等级决定,而要考虑到公平和公正以及使用的社会效应,依法授予试点镇与事权相应的管理权限,同时在改革中也要合理分担政府改革成本。

#### 2.5 注重激发社会活力 提升公共服务水准

“镇改市”试点的镇的社会管理不同于传统小城镇的农村生活管理,要根据小城市或中等城市的发展目标来进行管理,城镇的治理不能是政府一方独大,市场和社会也应在各自范围内发挥应有的治理功能,应逐步形成多元主体共同治理城镇的新型格局,政府一方面要学会给自己减负,不再大包大揽,事无巨细大小都管,另一方面政府更应培育和

壮大民间力量,实现自身的华丽蜕变和角色的成功转换,社会组织具有无可替代的功能,它可以担当政府与人民群众之间的桥梁,既能表达自身的各种现实利益需求,又可以在不同群体间发挥纽带公用,当前,要积极培育和发展各类社会组织,进一步激发了社会治理的活力,充分依靠社会组织加强和改善经济社会管理,将单一的政府行政管理转变为多元的社会化管理。

#### 2.6 建立推进机构 细化考核

建议在省级层面建立推进“镇改市”试点工作的工作机构或部门,切实加强对市、县(区)和镇的协调、指导,整合优化各类资源,特别是行政资源,设立规格比较高的常设工作机构,推进“镇改市”试点工作,明确专职领导,配好班子,切实解决“镇改市”试点工作中出现的新情况,突出政策扶持和创新,超前谋划,授予“镇改市”试点镇与发展实际相匹配的权限,突出权力松绑,创建更加机动高效的社会治理模式;要建立推进“镇改市”试点工作的目标考核制度,制定奖惩和激励措施,科学制订推进“镇改市”试点工作的任务时间表,把细化的可操作目标列入有关部门的考核细则中去,单独考核具体的目标完成情况,细化工作落实。

#### 参 考 文 献

- [1] 吴季松. 新型城镇化的顶层设计、路线图和时间表 [M]. 北京: 北京航空航天大学出版社, 2013. 135 - 137
- [2] 冯 蕾, 李 慧. 镇改市: 除了名称还改什么 [EB/OL]. [http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2014-08/08/nw.D110000gmrb\\_20140808\\_1-10.htm](http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2014-08/08/nw.D110000gmrb_20140808_1-10.htm) 2014-08-08
- [3] 王小章. 浙江四镇—社会学视野下的中心镇建设 [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2013. 58 - 62
- [4] 李佐军. 第三次大转型 (M). 北京: 中信出版社, 2014. 155 - 162
- [5] 中国金融四十人论坛课题组. 城镇化转型融资创新与改革 [M]. 北京: 中信出版社, 2015. 155 - 162
- [6] 冯 奎. 为什么要推进镇改市试点 [J]. 时事报告, 2014, 311(9): 39
- [7] 刘奇洪. “镇改市”: 中国新型城镇化的主要方向 [J]. 中国经济报告, 2014, 24(11): 39

(下转第 90 页)

织开展寓教于乐的活动。女职工不仅是企业一分子,也是社会一分子,要努力承担起各种不同的角色。组织女职工走出家门,参加公益组织的公益活动、社交团体的文体活动,到养老院、孤儿院去看望慰问老人、孤儿,参加无偿献血和献爱心活动,发展书画、摄影、舞蹈、唱歌等多种个人爱好,使八小时之外的业余生活精彩多样、富有情趣。倡导和引导女职工走进家门,如何精心打理小家庭?如何经营好婚姻家庭生活?积极从自身做起,热爱生活,创造生活,不被家人所淘汰,更不被社会所淘汰。

总之,用新眼光、新思维、新理念去做新常态下女职工工作,是形势之必须,也是时代之必然。尤

其是在企业发展面临内外部严峻时刻,更要积极地化“危”为“机”,攻坚克难,摒弃因循守旧的模式,坚持在传统中创新,推进企业主动适应新常态,并在新常态下焕发生机、赢得先机,在坎坷道路上披荆斩棘、一路前行,实现企业新发展。

#### 参考文献

- [1] 张益荣. 关于做好新时期下女职工工作的研究与探索[J]. 安徽冶金科技职业学院学报, 2015, 1.
- [2] 林芳. 努力提高国企女职工素质[J]. 安徽冶金科技职业学院学报, 2014, 1.

## Female Employees Working in Iron and Steel Enterprises on the “New Normal”

BIAN Hong - yu

**Abstract:** In the new normal of corporate crises, work on female employees must strive to protect the legitimate rights and interests and special interests of female employees, and meanwhile, guide and help them find jobs and contribute. In addition, we should care about and help female employees who have real problems, and through the conduction of various activities, help them achieve their own value and when helping enterprises adapt to the new normal, grow with enterprises together.

**Key words:** New normal; iron and steel enterprises; work on female employees

(上接第99页)

## A Pilot Study on the “Changing Town into City” in the Construction of New Urbanization in Anhui

GAO Wen - yu

**Abstract:** Anhui province was identified as a new national urbanization comprehensive pilot province in 2014. In order to furtherly promote the province's new urbanization construction and provide the experience can be copied for the new urbanization construction all over the country, Anhui is embarking on the “Changing Town into City” pilot. To get basic situation of the pilot, This topic emphatically analyzed the five main difficulties confronted by the pilot, and proposed the advice on speeding up the pilot.

**Key words:** Anhui; new urbanization; changing town into city; pilot