南通推进新型城镇化“五种模式”与优化路径选择的实践探索

[黄元宰　刘冬明]

当前，新型城镇化已上升为推进我国现代化进程的重大方略。党的十八大报告提出，要“推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调”，实现“城镇化质量明显提高”。近年来，南通市围绕建设长三角北翼经济中心的奋斗目标，坚定不移地加快城镇化进程，在推进新型城镇化过程中，实践和探索加快构建“以中心城市为龙头带动城镇化；以县城为骨干支撑城镇化；以中心镇（小城市）为重点加速城镇化；以特色镇为补充丰富城镇化；以新型社区为载体提升城镇化”等五种模式。

一、南通市城镇化建设的主要发展历程

作为中国近代第一城，南通的城镇化发轫于19世纪末。早在1895年，南通就在张謇的规划下，形成了“一城三镇”的城镇组团体系。目前全市现辖2个县、3个县级市、3个区和国家级南通经济技术开发区，共有73个镇、2个乡和26个街道办事处，户籍人口766.5万。改革开放以来，南通按照中央、省部署，顺应经济社会发展形势，积极采取有力举措，全市城镇化建设总体上经历了以下几个阶段：第一阶段，上世纪80年代，主要以乡镇企业异军突起，大量农民实现非农化就地转移，促进和带动了小城镇的繁荣和发展；第二阶段，90年代，主要以开放型经济发展推动城镇化步伐加速，尤其是开发园区建设拓展了城市发展空间；第三阶段，即当前，正处于工业化与城镇化互动提升，并向全面城镇化的第四阶段过渡的关键时期。经过多年努力，南通正加速形成整体有构架、功能有支撑、发展有特色、制度有创新的新型城镇化建设格局。2013年，全市城镇化率达到59.9%，比2008年提高9.7个百分点。

二、南通新型城镇化现状分析

改革开放以来，南通城镇化加快发展；进入新世纪以来，城镇建设水平明显提升，农村面貌持续改善。

1. 城镇化与工业化互动并进，经济综合实力持续增强。2000 年以来，城镇化率年均提高 2.1 个百分点；2013 年城镇化率达 59.9%，高于全国 6.2 个百分点。2013 年，全市实现地区生产总值 5038.89 亿元，列全国大中城市第 25 位，地方公共财政预算收入 486 亿元，人均地区生产总值突破 1 万美元。要素集聚能力不断提升，全市拥有 14 个省级以上开发区（园区），其中 6 个国家级开发园区，成为带动城市经济快速增长的主要平台。

2. 中心城市框架全面拉开，城镇化发展新格局不断彰显。通州撤市设区，中心城市空间格局不断优化，新城区现代化面貌凸现，老城区改造有序推进，通州城区扩容提质，滨海新城日新月异，中心城市首位度不断提升。海安、如皋、如东、海门、启东 5 个县（市）城城市功能不断完善，承载能力持续增强。市级中心镇、沿海重点镇产城融合特色发展扎实推进。

3. 综合交通和城镇基础设施建设发生根本变化，城乡面貌显著变化。宁启铁路、沿海高速、苏通大桥、崇启大桥等相继建成，沪通铁路正式开工，兴东机场提升至 4D 级，区域性综合交通枢纽初步建成，全面进入上海“一小时经济圈”，与上海、苏州同城效应逐步显现。主城区“一轴一环八射”快速路系统基本建成，城镇用水、供电、燃气、信息等基础设施显著改善，人均道路、住宅、公园绿地面积大幅增加。建立两级政府、四级管理“大城管”格局，市容市貌不断改善。

4. 城乡居民生活质量不断提高，社会建设成效显著。2013 年，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别达 3.11 万元和 1.47 万元，城乡居民收入差距小于全省 2.39:1 的平均水平。社会建设“十大体系”不断完善，就业、教育、医疗、文化、体育等公共服务水平明显提高。社会保障覆盖面接近 100%，保障标准不断提高。全国社会管理创新综合试点市工作加快推进，社区和社会组织服务水平明显提高，“大调解”机制不断健全，社会管理综合治理工作取得新成效。

5. 城乡统筹发展步伐加快，新农村建设水平稳步提高。城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务等一体化深入推进。“民富村美风气好”新农村建设取得重大进展，农村公路实现村村通。耕地持续保持占补平衡，市区被征地农民纳入城镇企业职工养老保障体系，在全省率先建立被征地农民基本生活保障制度。农村“三大合作组织”加快发展，农村生产组织化水平不断提升。全市区域供水管网乡镇覆盖率和饮用水安全人口普及率分别达到 100%和 90%以上。

在城镇化加速推进的过程中，也存在着许多必须高度重视和亟待解决的困难和矛盾。

1. 城镇化程度不高。2013 年，南通市常住人口城镇化率为 59.9%，低于全省 4.2 个百分点；常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率倒挂，二者相差 9.8 个百分点。

2. 城镇结构有待优化。一是等级体系结构。主要问题是各级城镇规模均不大，市区中心城区建成区面积不到苏州的 1/4，对市域、区域的集聚辐射带动力不足；县（市）城平均建成区面积不到苏州的 1/2，产业规模有限，集聚人口速度不快；虽然有部分镇因

为历史上是区工委所在地，或近年来沿江沿海大开发，有一定优势，但规模仍然偏小；农民进规划村庄集中居住意愿不强，集居点建设缓慢。二是空间布局结构。从市域看，沿海城镇密度低，规模小，实力弱；沿河城镇发展不快。从单体看，普遍注重拉大城区框架、扩大城镇区域，但不够重视空间优化，新区卫生、教育、生活等配套滞后，城乡结合部存在一些脏乱差现象。

3. 城镇承载能力有待提高。城镇化建设滞后于工业化进程，制约了工业企业和特殊服务企业的发展，如信息基础设施不发达，导致信息产业发展缓慢；同时，也制约了营商环境、人居环境的提升，不利于人口集聚。一些工业园区离城市较远，功能配套不齐，对年轻人口的定居引力不强。县(市)城产业、文化不够发达，人口集聚以农村儿童进城上学购房为主要动力。

4. 城镇发展个性不鲜明。城镇分工协作不够，功能互补性不强，同质化较为明显。国内外城镇化实践证明，城镇的特色主要是文化特色，其次是产业特色；文化特色又主要表现为建筑特色、历史延续。南通历史文化资源相对不足，加之处于吴汉文化交界地带，自身特色本来就不够鲜明，加之部分城镇不注意挖掘和保护历史人文资源，丢失了一些原有的历史风貌和传统文化特色。

5. 城乡二元结构仍然存在。第一，尽管南通城乡差别相对较小，但农村发展水平仍低于城镇。第二，在某些方面，城镇居民福利低于农村，如计生扶助奖励标准低于农村；殡葬成本高于农村；缺乏社区公共财产权。第三，城镇内部，尽管南通本地居民和外来人口的差距相对较小，但差距仍然存在，主要是非正规就业和无业外来人口难以享受同等社保、住房等保障。

6. 生态环境和可持续发展压力较大。南通既是工业大市，也是农业大市，耕地保护任务艰巨，沿海围垦的滩涂市域统筹利用还存在一些瓶颈；园区建设、产业转型、基础设施建设、农村土地制度改革等需要巨量资金；随着城镇化进程的加快，在土地资源利用、能源消耗、主要污染物减排等方面的压力日益增大。

三、南通新型城镇化“五种模式”

南通在推进新型城镇化过程中，坚持统筹推进、系统设计，既注重拉长沿海城镇建设这块“短板”，又着力抓好陆域城镇质量提升，积极探索新型城镇化“五种模式”。即：加快构建以中心城市为龙头带动城镇化；以县城为骨干支撑城镇化；以中心镇(小城市)为重点加速城镇化；以特色镇为补充丰富城镇化；以新型社区为载体提升城镇化，取得了很好的效果。

1. 以中心城市为龙头带动城镇化。充分发挥中心城市对新型城镇化的辐射带动作用，着力完善城市功能、提升城市品位、丰富城市内涵、营造城市亮点、优化城市服务。围绕建设长三角北翼经济中心战略定位，按照300万人口城市规模，坚持“江海联动、港城互动、轴向带动”的空间拓展理念，推动中心城市从沿江带状城市向一核三片区“T”型组团城市发展。加快构建“1+5+8”的中心城市发展格局加速形成。“1”是指由老城区中心和城市新区中心共同形成的1个市级中心；“5”是指北翼新城中心、观音新城中心、能达商务区中心、苏通科技产业园中心和通州城区中心等5个二级中心；“8”是指火车站西站、秦灶、老城西片、老城东片、开发区北部、通州城西、通州城南、通州城北等8个三级中心。(市区建成

区面积由2010年的130平方公里拓展到2013年的158平方公里)。

2. 以县城为骨干支撑城镇化。加快海安、如东撤县设市,市区镇及县(市)城关镇撤镇设街,提升城市发展能级。加快5个县(市)城建设,推进工业化、城市化、信息化互动并进,按照建成区面积达到100平方公里的目标,加强整体规划,强化片区发展,优化空间结构。依托国家级经济技术开发区、省级开发园区等发展载体,推动产业园区转型升级,完善提升发展平台,加强特色产业基地建设,促进产业集聚集约发展,呼应中心城市发展,共同打造现代化城市群。到2020年,力争县(市)城人口规模发展到50万人左右。

3. 以中心镇(小城市)为重点加速城镇化。提升10个省级重点中心镇发展质量,逐步发展成10万左右城镇人口规模的小城市。积极培育发展主导产业、支柱产业、新兴产业,因地制宜发展特色服务业和现代农业。加强交通、水利、电力、环保、绿化、社会事业等设施建设,力争每镇建成1所二级医院和1所高中,加快现代商住小区、新型社区建设,加强历史街区更新改造,提升人居环境。在全市确定了19个市级中心镇和8个沿海前沿"区镇合一"的城镇,从各镇实际出发,按照全面城市化型、产业推进型、交通枢纽型、特色发展型的分类,推动向镇区面积超过20平方公里、常住人口超过5万人的小城市发展,发挥对新型城镇化的纽带作用。以项目建设为抓手,增强综合承载力,使推进市民化有产业支撑、有服务保障。2013年,19个市级中心镇共实施67个产业和244个民生项目(总投资超20亿元的中国供销产业园、超1亿美元的粘胶纤维等大项目落户)。今年8个沿海前沿区镇共实施总投资1500多亿元的76个重大项目。

4. 以特色镇为补充丰富城镇化。按照"控制数量、提高质量,节约用地、体现特色"的要求,充分发挥特色镇在城市化进程中承上启下的重要作用,推进50个左右建制镇(乡)差异化、特色化发展。将已撤并的乡镇和历史上自然形成的小集镇,纳入新型城镇化规划,更好地发挥便民惠民、服务"三农"的功能因地制宜推动特色镇多元化发展。按照交通区位、港口带动、产业推进、旅游开发等分类,鼓励小城镇个性化发展,积极建设一批工业商贸强镇、文化旅游名镇和绿色智慧城镇。

5. 以新型社区为载体提升城镇化。推进城乡规划、产业布局、资源配置、基础设施、公共服务、就业社保、生态文明、社会管理"八个一体化"。加快完成新一轮镇村布局规划编制,引导形成布点合理、用地集约的村庄格局。根据区位条件、自然禀赋、产业特点、村庄规模、设施配套等情况,综合分析评估发展条件、发展潜力、发展价值,优化完善村庄布局规划。总的方向是,鼓励和引导农民进城进镇或按村庄布局规划居住,减少布局散乱、占地过多、浪费严重的宅基地,促进土地资源集约利用。截止到去年,全市已建设农民集中居住区1600万平方米,入住农户7.08万户,入住人口约24万人。对符合规划布点要求的自然村落,注意保留村庄历史风貌和乡村风情,打造有江海独特田园风光的新农村。

四、南通新型城镇化"五种模式"实现的主要途径

从南通城镇化发展的现状看,中心城市和县(市)城积累了相当的经济能量和人

气,发展的动力较强。而镇域经济普遍存在要素缺乏、发展相对艰难的问题,是最为薄弱的环节。针对这一现象,南通市以镇域经济发展为突破口,在实现新型城镇化五种模式的途径突破上重点抓好以下几个方面。

1. 有效推进国家级小城镇建设改革试点。南通市通州区二甲镇和如东县栟茶镇分别为于2005、2008后被国家发改委确立为第一批和第二批全国发展改革试点小城镇。多年来,通过不断努力,二甲和栟茶镇已成为我市小城镇建设的示范镇。南通主要通过四个方面有效推进国家级小城镇建设改革试点。一是坚持高起点规划,明确小城镇发展目标。二甲镇按照"记录历史、传承文化、改善民生、发展经济"理念编制了镇发展总体规划,突出文化特色、深入推进集余西古镇、古盐运河、香光莲寺于一体的历史文化街区的保护建设。栟茶镇坚持"商贸旺镇、工业重镇、教育强镇、文化名镇"的发展定位,开展了镇域产业布局、总体规划和古城保护利用控制性规划修编工作。二是培育优势产业,壮大小城镇经济基础。二甲镇全镇工业园区面积2.75平方公里,规模企业34家,镇域工业用地面积1.98平方公里,镇域工业总产值60.1亿元。栟茶镇大力发展高效现代农渔业产业,2012年流转土地3500亩,新建千亩高效设施农业高产园区和千亩高效水产养殖园区各1个,引起千万元规模以上农业加工项目2个,培育农业示范村2个。三是坚持突出小城镇特色,深入推进基础设施建设。二甲镇目前镇域公路总长369.8公里,设置垃圾处理,中转设施68个,镇域垃圾无害化处理量达15000吨,全镇自来水普及率达100%。近五年房产挂牌面积185亩,开工面积15.7万平方米。栟茶镇2012年投入2500万元完成火车站站前广场道路建设,站前广场和绿化、亮化工程。四是坚持以民生普惠为根本,社会事业更为繁荣。二甲镇镇区设医院1家,床位179个。全镇设高级中学1所,初级中学2所,小学3所,幼儿园4所。推行社会服务管理网格化建设,镇和部分村居实现了大厅式服务、一体式办公。栟茶镇教育质量彰显优势,继栟茶中学被确定为省级重点中学后、栟茶小学、浒零小学也被评为省优质学校。

2. 积极推进市级以上示范小城镇建设。为进一步促进城乡统筹,推动区域经济发展,提高城乡公共服务和民生保障水平,我市积极推进市级以上示范小城镇建设。按照"统筹规划、基础先行、积极推进"的要求,着力提升公共服务和居住功能,建设了一批各具风貌和特色的现代化示范小城镇,先后建成省级重点镇24个,市级新型示范小城镇64个。如皋市长江镇、启东市吕四港镇开展了省级行政管理体制改革试点,赋予县级经济社会管理权限,逐步发展成为人口聚集、体制创新、社会和谐的现代化新型小城市。海安县李堡、曲塘、如皋市搬经、如东县岔河、通州区二甲、石港、海门市三星等省级重点中心镇,充分发挥连接城乡的纽带作用,因地制宜发展各具特色的二三产业,繁荣镇域经济,建设成为规划适度、功能健全、环境优美的特色城镇。启东市寅阳、近海、海门市东灶港、包场、如东县长沙、洋口、海安县老坝港等临海重点镇,依托沿海特色产业,加快人口聚集,合理扩大城镇规模,建成功能配套完善、生态环境优良的滨海城镇。

3. 启动推进市级中心镇建设。2012年,南通市委市政府就"如何推动中心镇加快

集聚发展,成为加速城市化、发展新产业的新空间、新载体和带动力强的新增长点”开展专题调研,出台《关于推进市级中心镇建设的意见》,成立加快推进市级中心组建设领导小组,组织开展市级中心镇的申报认定工作,确定19个市级中心镇,提出用五年时间,建设一批整体形象美、经济实力强、体制机制活、集约水平高、带动效应好的现代化市级中心镇。到2017年底19年市级中心镇要实现以下发展目标:镇区规划区面积20平方公里以上,建成区面积8平方公里以上,建成区常住人口达到5万人以上。地区生产总值达70亿元,人均地区生产总值达11万元,财政总收入达8亿元以上,其中地方公共财政预算收入4亿元以上。地区生产总值、财政收入等经济指标增幅高于全市平均水平。城镇绿化覆盖率达到40%以上。污水处理率达到80%以上,垃圾无害化处理率达到100%。教育、卫生、文化等设施基本满足当地发展需要,各项社会事业发展指标高于全市平均水平。并重点在用地保障、税费返还、项目安排、管理体制、投融资体制改革等方面给予市级中心镇全方位、立体化的政策扶持,全力推动产城融合发展。到目前为止,19个市级中心镇全面完成新一轮发展总体规划、城乡统筹规划等规划的编制工作。产业发展明显加快。19个市级中心镇新建亿元以上产业项目123个,项目涉及机械、化工、房地产、纺织、建材、农业、公共服务等,总投资260亿元,产业集聚和发展速度明显快于其他乡镇。剔除各主城区和开发区项目,市级中心镇平均新上亿元项目数和投资额,比其他一般的镇分别高出60%和80%。民生投入明显加大。19个市级中心镇围绕基础设施、教育、医疗、文化等,实施民生类建设工程项目244个,总投资99亿元,推动了中心镇综合环境和民生功能不断改善。

4. **合力推进“区镇一体”管理体制**。区镇合一管理体制,即产业园区与乡镇之间突破行政区域的限制,通过整合归并政府职能,减少管理层次,降低行政成本,促进区镇融合,实现功能互补,统筹发展。2011年9月,南通市委市政府出台了《南通市沿海前沿地区重点中心镇实行区镇合一管理体制指导意见》,旨在通过体制机制创新,加速推动我市沿海大开发的进程。目前南通市沿海共有9个滨海园区,其中,7个园区与6个乡镇实行了合一管理的体制,成效已初步显现。一是职能整合,机制创新,行政效能提升的优势初步显现。通过实施“区镇合一”管理体制,相关县级权力下放,行政职能得到整合,区镇可以更加灵活的根据发展目标设置相应机构,更好地服务区域经济社会发展。二是规划统筹,功能完善,城乡一体化发展的优势初步显现。实现“镇区合一”,通过统筹发展规划,统筹基础设施、公共服务设施建设、较快地改变了沿海地区乡镇基础设施、公共服务设施建设,实现了快速发展。三是要素集聚,资源优化,集约发展的优势初步显现。通过“镇区合一”,将区、镇分散的资金土地、人才等发展要素聚集起来,形成经济基础联系密切、基础设施较为完善的产业片区、生活片区、有利于承接产业梯度转移,扩大经济规模,增强对沿海地区的辐射带动能力,从而促使沿海地区转变粗放式发展模式,走集约化规模经营的发展道路。

(作者单位:南通市发改委 226018)