

城镇化路径

温州不仅是金改实验区,更是全国农村改革实验区。在大部分城市对城镇化还处于观望阶段时,温州已先行迈出改革步伐。

除了草根经济的市场化推动因素,温州当地政府“无为而治”和“顺势引导”,探索股改、地改、户改,走出了一条“版本”升级式的城镇化道路。

中国证券报记者近日调研发现,在城镇化浪潮中,温州辖区内发展并不平衡,如同缩微的中国版图,“版本”升级的背后则是经济社会发展的规律。在这个意义上,温州城镇化探索无疑具有标本意义。

无为而治、顺势引导 探索股改、地改、户改

温州城镇化 讲述市场与人的故事

□本报记者 周文天

“无为而治” 市场主导培育“农民城”

温州龙港镇,1982年建镇时全镇总人口不足7000人,是一个“灯不明、路不平、水不清”的小渔村。30年间,龙港镇人口已超40万人、经济规模近100亿元,在温州的314个乡镇中,列第二位,被誉为“中国第一座农民城”、“乡村城市化的杰出代表”。

苍南县决定成立龙港镇时,陈家堡村村民陈定模自荐做了龙港镇首任党委书记。陈定模在龙港实行“户籍改革”、土地“有偿使用”、大力发展“私营经济”等改革,最吸引人的口号是“欢迎农民进城开店办厂”。凡在龙港购地建房、经商办企业的农民都可迁户进城,这是当时全国第一个实行户籍制度改革的大胆创举。

“为了解决进城农民的口粮和就业问题,龙港协调了苍南县政府各有关部门,对申请开店、办厂的农民实现部门联合办公审核,最终把企业局、工商局、公安局等八个部门的章归并为县计经委的一个章。”如今75岁的陈定模回忆说,“这就是八颗大印一把抓。”

农民对这座属于自己的城市的管理模式:“自理口粮进城、自建住宅落户、自找门路就业。”龙港现在的几大产业,几乎都是从当年“自找”的不起眼的小产业做出来的。

农民进城,政府的公共财政压力不足以提

镇“包围”村 资产盘活壮大产业群

如果说龙港镇的模式,是温州城镇化的1.0版本,乐清市的组团式小城镇则是温州城镇化的2.0版本。

农民进城后,带来劳动力和资金,温州相继出现各自特色的专业市场,逐步形成了以同类产业区域性集聚为特征的“块状经济”格局,使得区域内部产生了相对集中的产业集群或产业集群,以及在产业集群的基础上发展起来的专业型城镇,即专业镇。

作为“中国电器城”的柳市镇就是专业镇,在专业镇的形成过程中,生产与经营同类的或相关的行业产品的商贸型企业 and 生产型企业纷纷向专业产业园区或者工商园区集聚,引发了商品流、资金流、信息流、技术流和人才流等要素的汇聚和扩散,提高了城镇化水平。

“温州城镇化道路特征鲜明:以市场化带动农村工业化城镇化;以专业化市场为基础的专业镇模式;坚持大中小城市和小城镇的协调发展”。温州市委政策研究室调研员马津龙认为,温州城镇化道路说明,只有全面繁荣农村经济,始能加快城镇化进程;如果农村经济繁荣不起来,城镇化进程就寸步难行。

温州城镇化又先行一步。柳市长虹村,正在启动一场农村集体经济的重大变革,该村是首个农村集体资产产权制度改革试点村。

“温州民众嗅觉很灵敏,善于学习,只要老百姓明白改革确实关乎切身利益,他们就会抱团推动起来。”温州市发改委一官员说。

长虹村党支部书记、长虹村股份经济合作社董事长郑元成说,“我们村的承包地早年就商业化了,几乎不涉及地改,但股改却能带来

供配套的服务,龙港镇推出股份制,马路、路灯都是农民集资建设的,整个龙港就是一个超级股份制企业,当时的说法就是初级合作社。

在温州,不用政府投资一分钱,靠引入市场机制,按照“谁投资、谁受益”的原则,就建立起温州机场、金温铁路、温州大桥等基础设施。2012年底,温州的幸福轨道S1第一期工程也采取向社会募资的方式,15亿元额度被认购完毕。

温州大学副校长任柏强认为,温州的城镇化之所以能够以较快的速度发展,其中一个重要原因,就是率先突破了传统的计划经济体制的运行模式。

在传统计划经济体制下,城市的建设由政府负担,城市居民的福利、保障也是政府负担。

农民进城意味着政府财政支出的扩大。为了缓解这个矛盾,政府所作出的反应,自然是限制农民进城,即阻止农村人口城市化进程。而温州在城镇化过程中化解这个问题的矛盾,其所采取的对策是把以往政府主导型的城市化转变为主市场主导型的城市化。

温州市委政策研究室调研员马津龙认为,在计划经济时期,温州的影响比较大,受到各个方面的关注,温州政府在经济压力和政治压力的两难选择中,采取了“无为”的行为方式,

温州最初的城镇化的成功,最大的经验是政府的“无为而治”。

对于目前的新型城镇化,陈定模有自己的理解。他说:“中国是一个大国,各地情况千差万别,不能设想由顶层设计一个模式。”

他认为,各地要根据各地的经济、环境、文化、观念的不同,实事求是,一切从实际出发,走适合自己的城镇化道路。“我早在上世纪八十年代初就提出梯度城市化的观点,就是大、中、小城市和小城镇协同发展,建设不同规模,不同层次的城市。”陈定模说。

在陈定模看来,目前社会对城镇化建设争论比较多的是土地、资金、就业、农村等,“这些问题是早在1984年龙港建镇后几年中激烈争论的老问题,但龙港镇在实践中都一一迎刃而解。”陈定模说。

马津龙认为,温州的城镇化成功的关键在于创造了有利于城镇发展的新机制,就是凭借城镇的功能优势,依靠市场化运作机制,引导进城企业投资公用基础设施建设,实现了企业发展和城镇发展的统一。

与此相联系,还超前实行包括户籍制度、土地使用制度以及投资制度等一系列配套改革,从而开辟了富有温州特色的城镇化道路。

为了让股份更好地流动、变现,长虹村有自己的规定:“村民手里的股份,最多50%可以转让给本村村民变现,还须经董事会同意。”长虹村党支部书记郑银余解释,规定只能转让一半,是为了防止村民全部卖掉后生计艰难。

目前,长虹村村民95%以上都从事第二、三产业,家庭工业车间达200多家,由村民创办的年产值500万元以上的股份制企业达50多家,年产值亿元以上企业有4家,村集体拥有电器城市场、货运市场和农贸市场等多个专业市场。村里全年总产值达12亿多元,集体经济年收入1800多万元,村民人均收入近5万元,90%以上家庭拥有轿车。

不仅长虹村,两年多来,乐清全市农村股改率已达99.5%,涉及约750万农民。户改将在今年全面启动,进一步推进城市化进程。

“这一步走完,还将建立市一级、县一级产权交易平台,让土地、拖拉机、渔船甚至家禽等在一定范围内流转,盘活农村资产。”温州市委农办主任王蛟虎称,市一级的交易平台去年已初见雏形。

温州农村集体土地使用已经逐渐变为有偿性、有限期限性和可流转,在此基础上形成和发展起来的土地市场初具规模,推出出让、租赁、抵押、作价入股等方式。以乐清为例,只要是农业户口,可以购买全市的农民房,只要有房产证,一律给过户。

温州市农村产权服务中心有限公司总经理董文立说,等温州的农村产权交易平台搭建好,以后村集体经济的股权,有望在比村子更大的范围内交易。

疗、教育、社保等公共服务功能,还原户籍本来的社会管理功能。

作为全国第一个经国务院批准实施的新一轮省域城镇体系规划,《浙江省城镇体系规划(2011-2020)》被寄予厚望,将带动浙江先行实施新型城市化战略。根据规划,乐清市柳市镇被列入小城市培育试点,虹桥镇列入省级中心镇名单。

浙江大学公共管理学院院长姚先国认为,实现“城乡一体化”的关键是要把需求点放在人身上,让农民获得更多权力、享有公平的基本服务,消除二元结构的差距,所以新型的城市化的难题,就是破解二元结构。

“在这个过程中,我们要瞄准户籍制度、公共资源配置、社会保障制度等,从这些方面去实现农民和城市居民权利均等化。”姚先国说。

另一方面,城镇化的过程,还应该是生产要素对流的过程,农民可以自由流动到城市,城市的资金和技术也可以流动到农村去,促进城乡的和谐发展。

■ 高端访谈

温州市长陈金彪：
把乡村打造成宜居小城镇

□本报记者 周文天

温州城镇化和小城镇的发展,固然有草根经济生长的推动,也有政府顺势引导的作用。温州市长陈金彪在接受中国证券报记者专访时表示,“城镇化就是进入城市”,这是一个严重的误区,并不是让农村居民一窝蜂似地盲目涌进城市,而更多的是把原有的乡村打造成宜居的小城镇,以实现产业的升级换代。

人才产业资金缺一不可

中国证券报:温州有很多组团式结构的区域经济体,目前格局如何?

陈金彪:经过行政区划调整和政府职能整合,温州共有44个功能区和50个中心镇。其中,全国发展改革试点小城镇5个,浙江省首批小城市培育试点镇27个。中心镇作为联系城市和乡村的重要桥梁和纽带,是温州大都市区建设的重要战略支点。目前已经形成以生态型为基底、以组团型为结构、以智慧型为支撑的区域经济发展紧密体和功能互补、统筹协调的共同体。

温州经五年努力,城市化率达70%,农房集聚率达30%以上,城乡一体化机制基本形成。

中国证券报:区域中心镇之间的生产要素流动如何解决?

陈金彪:城镇之间交通通过交通圈拓展都市圈,构建大交通网络强化大都市区组团联接,把温州全域串成一个整体,集聚周边城市的高端要素和高端消费,提升温州的影响力和向周边城市拓展辐射的能力。

“十二五”期间,温州安排交通建设总投资规模超过1500亿元,占全省三分之一以上,总的就是要坚持“铁公机”、“海陆空”一起上,目标是加快温州交通从“通道型”向“枢纽型”转变,成为国家级综合交通枢纽城市。

中国证券报:过去温州由于人多地少、土地紧缺,一些企业被迫迁往外地,制约了温州大都市区建设的空间和产业支撑,如何改变这一现状?

陈金彪:为了从根本上改变这一状况,这几年我们通过拓展增量和挖掘存量“并举”,温州将不再是一个“缺地”的城市。

一方面,我们大力推进围垦造地,整个规划围垦面积达80多万亩,历年已经完成的有20多万亩。从今年开始,我们要启动“三年实施20万亩围垦工程”,尽早地把温州的潜力转化成为优势。

另一方面,我们大力实施土地挖潜,获得了国家城镇低效用地在开发试点和荒滩未利用地开发试点政策,进一步放大存量土地利用空间。

不完全统计,全市有城镇低效用地近35万亩,仅市区就有13万亩。近两年,我们已经清理转而未供、供而未用的闲置土地近17万亩。

中国证券报:城镇化需要有产业,也需要有人,温州城镇化的重点是什么?

陈金彪:温州民间资本丰富,便于铺开各类产业平台建设。尤其是去年,温州浙南沿海先进装备产业集聚区顺利获批,为温州产业转型升级提供了更大的平台支撑,我们将着力引进一批大项目、好项目。

现在,温州已经拥有1个国家级开发区、1个国家级高新区、2个省级产业集聚区、10个省级开发区,以及一批都市型功能区和中心镇产业园区。

针对小微企业发展空间束缚问题,我们计划在全市建设2000万平方米的小微企业园,我们要筑巢引凤。

劳动力和人才当然重要,产业、资金也很重要,这都是城镇化建设过程中缺一不可的内容。

致力推进产业升级换代

中国证券报:中央城镇化工作会议提出,城镇化要让居民望山见水,记得住乡愁。温州如何做到这一点?

陈金彪:温州是一座山水城市,自然生态环境得天独厚,良好的生态环境是发展之基、幸福之源。

我们搞城镇化,不是破坏农村。相反,我们



CFP图片



还要大规模开展环境再造。

“城镇化就是进入城市”,这是一个严重的误区,并不是让农村居民一窝蜂似地盲目涌进城市,而更多的是把原有的乡村打造成宜居的小城镇,以实现产业的升级换代。

重点围绕建设“美丽浙南水乡”,打好治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水的“五水共治”攻坚战,分步推进“百项千亿”治水项目建设,今年要完成总投资164亿元以上,使广大市民享受到更多的绿水青山、蓝天白云。

中国证券报:温州在中心城镇集聚功能方面,有哪些部署?

陈金彪:我们从推动中心镇人口、产业集聚和功能提升入手,加强管理创新、完善服务体系,努力将中心镇培育成为县域人口集中的新主体、产业集聚的新高地、功能集成的新平台、要素集约的新载体,切实增强中心镇对周边地区的辐射能力。

比如,在引导人口集聚方面,以完善农村新社区建设为载体,因地制宜推进农房改造集聚和下山移民等,积极推进户籍制度改革,建立人口正常流动机制,加快引导人口向中心镇集中。目前,平阳县的省级户改试点和文成县的市级户改试点正在积极推进。

又如,在引导产业集聚方面,按照统一规划、统一管理、协同开发的原则,对地理相邻、产业相近、基础设施可配套的产业集聚平台进行资源整合,在中心镇范围内形成一批现代服务业、生态工业、效益农业集聚平台,积极支持引导培育各具特色的工业强镇、商贸重镇、旅游名镇,做强做大中心镇的优势特色产业,进一步提高资源配置效率。

中国证券报:温州在城市化布局规划和建设方面,还有哪些需要完善的地方?

陈金彪:温州在城市发展中形成了三大突出问题。

一是空间布局分散。温州“七山二水一分田”,山江阻隔,发展空间较为狭窄,导致城市离散度较高,每个组团之间连接不紧密,都是自我封闭、自成体系,缺乏相互之间的连接和支撑,公共服务配套缺乏规模效应。

二是城乡发展不平衡。从城市发展历史沿革看,温州城市化走的是“农村工业化+乡村城镇化”模式,这里有全省经济最发达的县(市),也有全省发展靠后的县,是城乡发展最不平衡的地区。

三是半城市化问题突出。城市中存在大量的城中村、城边村、城郊村,城市和农村就像“千层饼”一样,一层夹一层,城不像城、村不像村,形成了绵延的村镇带,城市档次品位难以提升,进而更难以集聚高端要素,产业外流、资本外流、人才外流等情况比较严重,中心城市集聚辐射能力亟需加强。

党的十八大提出要坚持走中国特色新型城镇化道路,根据中央城镇化工作会议精神,结合温州特殊的城市历史轨迹和发展现状,我们要坚持以新型城市化化为龙头,推动县域经济向都市区经济转变,促进生态、生产、生活融合发展,推进生态型、组团型、智慧型城镇化社区建设。