

# 两区同建：新型城镇化的德州实践

本报记者 熊丽 王金虎

访谈

## 稳中求质 因地制宜

——访中国社科院农村发展研究所研究员、宏观经济研究室主任党国英

本报记者 孙璇

问：德州城镇化探索对其他地区有何借鉴意义？  
答：德州“两区同建”，通过农村就地城镇化使城市重心下移，加速了中小城市和小城镇培育与成长过程，有效规避了城市化进程中的“城市病”和“农村病”，为新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”同步打造了新平台，对传统农区实现城乡社会一体化具有示范意义。

德州城镇化探索在以下几个方面值得借鉴。首先，尊重农民意愿，不论社区搬迁还是园区建设都体现了这一点。第二，尊重经济规律，以改善人口结构、改善经济结构为着力点，促进当地经济发展。第三，着力解决就业问题，真正做到让农民“离土不离乡、就业不离家、进厂不进城、就地市民化”。第四，大力发展现代农业，释放劳动力，激活非农业产业。第五，加强新型社区建设，以人为核心完善社会组织结构。最后，要做到“大”和“稳”，即社区、园区要做大，产生规模效应，提高基础设施建设效率，同时城镇化推进要因地制宜，稳中有进，保质保量。

需要注意的是，并非每个地方都适合“两区同建”，比如人口稠密的“长三角”、“珠三角”地区，一是空间有限，二是产业链条已经比较成熟。“两区同建”可在农业主产区推广，但要将安居和乐业统筹起来。

问：新型城镇化如何围绕产业来发展？  
答：新型城镇化的核心就是要有产业作支撑，这既包括现代农业，也包括非农业产业。首先，好的城镇化是农业的现代化、专业化和市场化。建议打造“家庭农场+合作社”的发展模式，释放土地红利，解放劳动力，最终升级农业。同时，在做好现代农业的基础上，激活非农业产业。

我国大多数小城镇没有活力的原因是缺乏专业化产业。发展新型城镇化就要因地制宜，以建立小城镇支柱产业为支撑，可借鉴欧美国家的小城镇发展经验。比如瑞士小城市日内瓦，人口规模不大，但国际化程度非常高，钟表业与银行业成为其两大支柱产业。未来，我们推进城镇化很重要的一点就是建立支柱产业、特色产业。

还应注意的是，产业园区的集中度应该比居民人口集中度要高。目前，德州建成了800多个农村产业园区，为避免产业园区重复建设产生的浪费，我认为园区数量应该进一步大幅压缩。

问：您对发展新型城镇化还有哪些建议？  
答：从经济学上讲，资源从利用程度低的模式转向利用程度高的模式，就是进步。德州在“两区同建”过程中，目前通过对原有村庄进行整理、合并，特别是把非农业人口的居住地进行优化调整，在提高群众居住条件的同时，节约出更多的土地，这一工作方向是值得肯定的。但在这个过程中，一定要注重兼顾国家、地方和个人的利益，尤其不能损害农民的利益。

下一步，各地应该结合我国城镇化的发展规律，对相关规划加以完善。在新型城镇化发展中，政府要“施肥灌溉”，切不可“拔苗助长”，着力改善居民居住环境，以及产业投资环境，并做到科学引导产业布局。同时，社会治理目标需要提高，相应措施需要跟进，产业组织需要更加完善，农业现代化需要加快推进。尤其要慎重做好土地流转工作，这是各项工作的基础。

新区建设不应追求高楼林立，产业园区布局更不能生拉硬拽、千篇一律，应该做到让市场发挥决定性作用。

链接

## 两区共荣是方向

德州“两区同建”是对我国传统平原农区推进新型城镇化的成功探索，反映出我国传统平原农区走新型城镇化道路的创新实践，具有推广价值。

德州实践表明，居住社区与产业园区在起步时可以有“两区同建”，但能否做到长时期的共同发展，则是一个长期课题。居住社区与产业园区的性质不同、生命周期也不同：居住社区是人类聚落形态，只要选址合适，又有资金，注重质量，生命周期可以很长。产业园区是产业的空间布局形态，有着各自的资源指向和市场指向，受资源与市场的约束大，有的产品生命周期较短，不仅有资源、市场、资金问题，更有技术、人才、品牌等复杂问题。德州市应把产业园区建设作为“两区同建”完善提升的重点，提高产业发展能力和对社区带动能力，努力做到在起步时能“两区同建”，在发展中更能“两区同长”、“两区共荣”，以延伸“两区同建”的时代意义。

我国经济发展处于“换挡期”，城镇化发展也处于转型期。城镇化转型的一个新特征，是使更多的农民及其后代实现人的城镇化，不仅在城市可以实现，在农村也同样可以实现。也就是说，不能只走人口转移的城镇化道路，同时也要走结构转型的城镇化道路，引导和组织一部分农民就地就近实现人的城镇化。

德州市的经验还表明，如果在我国传统平原农区推广“两区同建”的新型城镇化模式，对破解“三农”难题、缩小城乡差距、推进城乡一体化具有重要作用。平原农区是农村人口密集区，也是城乡差距最大的地区，大量农民进农打工，成为城市流动人口的主要来源地。德州市“两区同建”以来，农民收入大幅度提高，城乡差距明显缩小，许多农民的生产方式和生活方式城镇化了。德州市大量进城农民工返乡就业、生活，城乡发展一体化的水平明显提高了。面对我国“城市病”和“乡村衰退病”的现状，面对我国的城乡差距问题，推广德州市的“两区同建”经验，对于推进城乡发展一体化，加快缩小城乡差距，具有重要的现实意义。

（摘自发展中国论坛、安徽省循环经济研究院、小城镇德州研究中心联合调研组撰写的调研报告）

调研

作为一个拥有560多万人口的农业大市，山东省德州市从2008年起，将同步建设农民居住社区和农村产业园区作为加快推进新型城镇化进程的有效途径。通过“两区同建”，当地走出了一条农民生产方式与生活方式同步转变，农村工业化、城镇化与农业现代化同步提升的道路，真正实现了农民“离土不离乡、就业不离家、进厂不进城、就地市民化”。

“两区同建”为德州经济社会发展注入了新动力。2009年至2013年，德州地区生产总值连续5年保持12%左右的高速增长，财政总收入增长率保持在15%以上；农民人均收入2013年突破万元，城乡居民收入比也由2009年的2.6:1缩小为2013年的2.28:1。

观察

## 关键在“同” 核心是“人”

徐行

积极稳妥推进城镇化是事关长远的大战略。新型城镇化究竟应该怎么做？山东德州以同步建设农村社区和产业园区为突破口，使农民在生产、生活方式上实现了人的城镇化，着力化解人往哪里去、土地怎么用、钱从哪里来、粮食安全如何保等核心问题，对于引导农业转移人口就近城镇化作出了有益的探索。

城镇化是一个自然历史过程，必须遵循规律、顺势而为，做到积极、稳妥、扎实，使之成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。从德州的实践看，“两区同建”，关键在“同”。

一是上下同心。实施“两区同建”涉及农村千家万户，必须依靠政府进行顶层设计，发挥组织推动作用。政府主导不是凭主观意志包办代替，而是要发挥群众的主体作用，坚持规划先行；充分尊重群众意愿，顺应农业农村发展需要；建不建、怎么建，都应该交给群众决策，提高群众参与的积极性和主动性。

二是协同推进。农村社区是农业人口就地就近城镇化的重要载体，产业园区是城镇化的重要保障和支撑。有了可以充分容纳农民就业的高效益园区，农民才能有稳定可观的经济收入，才能在新社区实现安居乐业。德州的“两区同建”不搞简单的“拉郎配”，“1+1”，而是将产业园区规划与现有产业基础、农村社区规划、区域位置有机结合，按照每个社区都有产业园区、每个园区都有主导产业的思路，宜农则农、宜工则工、宜商则商，园区和社区实现了协同发展、相互促进。许多农民既以土地出租、入股的方式获取土地收益，又在附近的产业园区打工获得工资性收入，收入渠道更加多元化。

三是成果共享。事实证明，只要目标正确、方向对头，新型城镇化将实现多方受益。德州的“两区同建”，有效解决了农村社区建设缺钱、工业化城镇化缺地、统筹城乡缺抓手的难题，实现了群众得实惠、发展得空间、政府得民心的目标。在推动农村更美、农业更强、农民更富的同时，加速了城镇化进程，更好地发挥了城市带动乡村、工业反哺农业的作用，促进了生产要素在城乡间合理配置和城乡公共服务均等化，加快了推进城乡一体化的步伐。农民就近城镇化，还减少了留守儿童、留守妇女、留守老人的数量，促进了农村的稳定和谐。

走中国特色、科学发展的新型城镇化道路，核心是以人为本，关键是提升质量，与工业化、信息化、农业现代化同步推进。经过6年来的探索，德州“两区同建”已经形成了比较好的基础。从今后的发展来看，在探索建立多元可持续发展的资金保障机制、使土地资源实现更科学合理的配置、提升园区产业发展能力和对社区的带动能力、提高农民职业技能和职业认同等方面，还需要下更大功夫。

图① 作为纯农村社区，陵县五李社区由带院二层小楼组成。

图② 由山东坤河旅游开发有限公司投资建设的泉城欧乐堡梦幻世界和泉城海洋极地世界，为齐河县年接待游客800万人次。

图③ 禹城市房舍镇邢店社区的养殖园区。



## 社区如何建

“上级有要求，群众有诉求，现实有需求”，德州市农办副主任林晓波认为，德州市“两区同建”应运而生，经历了一个认识和实践不断深化的过程。目的只有一个，那就是“让农民过上城市生活”。

德州市有农村人口403万人，占全市的70%。全市行政村多达8319个，500人以下的村占到57%，人口最少的村仅有29人。德州市委副书记满春重分析说，多年来，村庄数量过多、规模过小产生了5大难题，严重阻碍了农业现代化和新型城镇化的发展进程：一是村级组织运转成本高，农民负担重；二是很难选出有能力的带头人，村级班子力量偏弱；三是村多村散，基础设施建设成本高，效果差，难以集中财力办大事；四是农村宅基地占地过多，土地浪费严重；五是农业生产方式落后，现代农业发展缓慢。

为了更好地聚集人口规模，从2008年底开始，德州市在尊重农民意愿的前提下，按照“地域相邻、产业相近、人文相亲”原则，进行行政村村庄合并，合并后



## 产业如何兴

在德州，社区为园区腾出了土地，园区则为社区提供了产业支撑。德州经济开发区管委会副主任贾长群的体会是，“园区产业项目发展到哪里，新型城镇化就推进到哪里。”

来自陵县滋镇大王村的杨扬小两口，目前在景津环保股份有限公司打工，每月工资加起来有8500多元。景津公司副总经理闰兴业说，全公司共有3700多名员工，新招员工大多是周边区县农民。

德州市委书记吴翠云认为，“两区同建”，关键在“同”。广大农民搬进新居后要住得好、感到幸福，必须能稳定就业并有持续的收入来源。产业园区是居住社区的支撑，没有配套的产业园区，新建社区就会形成新的“空心村”。

为了让农民留得住、住得久，有活干、有钱赚，德州市在产业园区的规划上坚持因地制宜，突出特色，做到宜农则农、宜商则商、宜工则工、宜游则游，每个乡镇规划建设一处主导产业园和若干处特色产业园，园区以劳动密集型产业为主，让农民真正实现在家门口就业。



## 粮食如何保

如果说“两区同建”回答了“人到哪里去，土地怎么用，钱从哪里来”等问题，随之而来的一个问题不能回避：农民不种地了，粮食安全如何保障？

德州用夏粮生产“十二连增”的事实打破了这一担忧。今年，齐河县的20万亩粮食增产模式攻关核心区小麦平均单产715.97公斤，再创全国冬小麦大面积高产纪录。

林晓波认为，“发展农业现代化，农村要合、农业要合、农民要合。”农村要合，指建设农民社区；农业要合，指通过土地流转实现规模经营；农民要合，指发挥农业合作社的作用。

他给记者算了一笔细账，全市110万农户，平均每户占用宅基地1.5亩，通过合村并居，至少可以节约出100万亩耕地。

的几个村称为一个社区。2009年底，全市由原来的8319个行政村合并为3070个行政社区(村)。村庄减少60%，行政村平均人口由原来的547人增加到1353人。2009年下半年，德州又按照“凡合必选”的原则，选出了社区新“两委”班子。

2012年，德州提出“以主城区为中心、县城为主体、小城镇为骨干、新型农村社区为基础”的全域城镇化发展思路，将先期规划的1184个社区并点调整到641个，纯农村社区规划5000人以上，乡镇驻地社区规划1万人以上。

“我们现在的日子和城里人一样，社区干净有秩序，冬天有地暖，夏天有空调。”陵县五李社区居民李建生对现在的生活很满意。德州市还将农民纳入城镇社会保险体系，推行城乡统一的居民基本养老和医疗保险制度。

作为一个纯农村社区，五李社区由5个村合并而来，目前共有1100户3000多人。为方便农业生产，居民既可以将农具放进自家车库，也可以放到专门的农机存

放处，社区还有专门的粮食存放点。

对于何处建社区、如何建、何时建、由谁建等问题，德州市在规划中充分尊重居民意见，凡整村迁建的须经95%以上的农户签字同意。记者在德州经济技术开发区、陵县、禹城市、齐河县的多个社区调研发现，社区建设充分考虑了农村实际和农民的生活特点、产业特点，比如，在县城周边、乡镇驻地建设小高层和多层楼房；纯农村社区则以“二层楼前后院”为主。

“两区同建”带来了公共服务的下沉。社区服务中心、幼儿园、小学、敬老院、医务室、警务室、超市、中心广场等基础设施，如今已成为德州农村社区的标配，民政、司法、社保等部门还开展了“十进社区”活动，让农民不出社区就能享受到城市化服务。

“两区同建”还壮大了村集体的实力。袁桥社区党支部书记宿士利告诉记者，园区为村集体每年带来500多万元的稳定收入，村民生活得到更好保障，进一步增强了基层党组织的凝聚力。

旅游项目，并优先吸纳社区居民就业。

截至今年7月，德州市已建和在建的新型农村社区达378个，30万农户住进了新社区，配套建设产业园区876个，40万农民实现就近就业。统计数据显示，去年，来自各类园区的收入占农民总收入的45%以上，其中工资性收入增长18%，财产性收入增长35%。

记者了解到，虽然农民的积极性很高，但资金投入大、融资渠道狭窄，成为继续推进“两区同建”的掣肘。德州“两区同建”主要有以下资金来源：一是通过土地增减挂钩政策产生的土地级差收益；二是整合农村危房改造、水利建设等各种政策性涉农资金；三是运用市场手段引进社会资金；四是适度争取信贷资金。

德州禹城市委副书记刘洪贵坦言，目前地方有限的财力难以支持“两区同建”大面积推进。另外，社区好建，园区还有个培育过程。他建议，在基础设施建设补贴、土地复垦奖励、土地增减挂钩指标交易平台、园区就业保障等方面，能够加快出台相关政策。

带动户，辐射耕地面积6900亩。冯树强说，“规模农业实现了集约科学种地，提升了农业附加值。我们要继续提高服务意识和技能，带领老乡共同致富。”

“两区同建”还推动了生态农业的发展。龙力生物科技股份有限公司副总经理高立娟说，公司对玉米、玉米芯和玉米秸秆实现了“吃干榨尽”，生产出功能糖、淀粉、燃料乙醇、高分子材料等多种产品。负责给龙力公司收购玉米芯的贾清力说，新社区里水电燃气齐全，玉米秸秆对农民来说用处不大了，卖给公司每亩地能增收30元左右。

德州市委书记吴翠云表示，德州将继续鼓励和引导基层不断探索创新，积极稳妥地推进“两区同建”，让农业更强、农民更富、农村更美，新型城镇化的步子更快更稳。