在城市群中小城镇应如何生长——

立足小镇特质 聚力联动发展

经济日报·中国经济网记者 孟 飞

经纬

党的十九大报告提出，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。在这一城镇格局中，在关注中心城市发展的同时，为数众多的中小城市和小城镇的发展更是不容忽视。党的十八大以来，我国新型城镇化不断向前推进，涌现出了不少特色案例和有效做法，特别是在大都市区范围内的小城镇，由于发展基础和区位优势，更作出了不少值得思考的有益探索。近日，国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心主办的2017上海（金山）都市区新型城镇化研讨会举行，通过对都市区新型城镇化发展的探讨，对未来小城镇的发展脉络的认知也更加清晰。

上海金山区枫泾镇深入推进“古镇更新”，在不大幅改变古镇居民日常生活的基础上，不断做强文化特色。图为第十三届上海枫泾水乡婚典在枫泾古镇举行，21对新人身着中国传统礼服，在两岸居民和游客的祝福中喜结良缘。 庄 毅摄（新华社发）

瞄着大都市建设小城镇

在以城市群为主体的城镇布局中，小城镇要根据各自的资源禀赋承接大城市的功能转移和分工，同时，要对标大都市，实现高标准高质量建设

“产业是城市的主心骨，没有产业，城镇化难以推进。”国家发展改革委副秘书长范恒山说，在我国以城市群为主体的城镇布局中，要根据各自的资源禀赋进行产业配置，平衡城市之间的功能与产业，作出合理的分工，而不是将所有产业都集中在一个地方。

“小城镇要承接大城市的功能转移和分工。但是，在承接时，要充分考虑自身基础和发展需要，通过统筹规划布局，发挥特色功能，实现城市功能效益的最大化。”上海金山区枫泾镇党委书记张斌说，枫泾镇是典型的大都市周边城镇，通过对自身特点的分析，选择了古镇、产业、社区、乡村“四大更新”为突破口，积极打造“长三角”农创路演平台，自2015年12月份以来，举办了多场路演活动，成功对接项目14个，成交金额近2000万元。

在做好分工的同时，利用好大都市资源的外溢效应，也有助于加速小城镇建设。上海金山区委书记赵卫星说：“金山主动融入上海科创中心建设，努力成为科创中心的重要承载区和大众创业、万众创新的重要基地，并努力形成特定产业基础、独特资源禀赋、鲜明旅游特色和特有社区功能融为一体的发展空间。”

此外，小城镇也要对标大都市，实现高标准高质量建设。范恒山认为，在基础设施建设方面，小城镇要高标准严要求，防止低标准重复建设。中央政策研究室原副主任郑新立说得更为透彻，他认为，要实现城乡融合发展，就要加快实现城乡公共服务均等化，从教育、交通、养老、医疗等方面着手，夯实新型城镇化建设的基础。比如青岛平度市积极搭建农民创新创业载体，将科技、名品、电商、旅游等工作结合起来，让农民与城市居民一样，拥有更多创业和就业机会。

串成“葡萄串”别成“土豆堆”

小城镇要与大都市联动发展，也要与周边大中小城市的发展战略融为一体，基础共建、功能共享才是联动发展、一体化发展的价值所在

“小城镇之间，应像葡萄一样串在一起，而不是像土豆那样堆在一起。”在张斌看来，特色小镇建设一定要联动大中小城市和小城镇发展。作为大都市发展的有机组成部分，小城镇要与之联动发展，还要与周边大中小城市的发展融为一体。基础共建、功能共享才是联动发展、一体化发展的价值所在。如果小城镇游离于城市群格局之外，缺乏整体协调和呼应，孤岛式发展将制约其未来发展空间。

与会专家认为，建设更好的协调发展机制，要把开放联动作为重要支撑，推进更有活力的城镇化。坚持开放融合共赢的发展理念，不断提升城镇建设的开放度和包容性，打造联动发展的共赢点，全面加强与周边地区合作，尤其是积极推动毗邻地区的一体化发展，在规划制定、产业发展、城镇建设、社会治理等方面共建共享，着力促进品牌联动发展，深化区域合作品牌联动模式。

协调发展，需要政府的力量，也需要市场的力量。浙江省人民政府咨询委员会学术委副主任刘亭认为，当前，要把城市群作为推进新型城镇化的主体形态。在这个过程中，中心城市做好综合平台，不同的小城镇要在市场力量的推动下，发挥自身特色优势，实现中心城市与小城镇以及小城镇之间相得益彰地发展。

农村“人”“地”改革要跟进

在新型城镇化过程中，围绕着“人”“地”进行改革创新，始终是关键所在，充分考虑城乡居民发展需要的城镇化才是更有温度的城镇化

在小城镇建设中，重视农村“人、地、宅”等配套，稳步推进农村集体建设用地、农村承包土地和农村宅基地等改革，激活用好农村集体建设用地，多渠道提高农村人均收入水平，同样是关键所在。

“要把农村宅基地制度改革作为撬动城乡融合发展的杠杆。”郑新立认为，需要加快农村宅基地制度改革步伐，唤醒沉睡的资源，实现多方共赢。比如，金山区就制定推进农民向城镇集中居住的实施意见，在充分尊重农民意愿的基础上，鼓励和引导农民进城进镇集中居住，改变部分农村宅基地散落无序的格局，改善农村居民的生产生活条件。

推进都市区新型城镇化建设，集体土地制度创新也是关键。深圳市的光明新区，在土地构成较为复杂的情况下，以重大项目落地为抓手，在创新土地二次开放模式方面大胆探索，实现土地资源优化配置，保障原村民、农场居民充分享受发展红利，同时推进深度城市化。

新型城镇化是人的城镇化。在都市区新型城镇化建设中，要让农村转移人口融得进、有保障、可就业、能持续。浙江省湖州市德清县在“依法确权、充分活权、逐步同权”全面完成户籍制度改革的基础上，进一步深化农村产权制度改革，建立进城落户农民农村“三权”维护和自愿有偿退出机制，稳步推进农民集体资产股份权能改革等试点，推动农村转移人口有序市民化，目前全县已有1.5万农村居民不再依托于土地，实现了转产就业。

赵卫星提出，要推进更有温度的都市区新型城镇化，让城乡居民成为城镇化的积极参与者和真正受益者。

上海金山区探索新型城镇化之路——

更新式发展激发内生活力

本报记者 孟 飞

案例

上海市金山区素有“上海粮仓”之称，是典型的农业大区，也把建设目标锁定为上海的“后花园”。当前，金山不仅在“后花园”建设上卓有成就，还结合自然和区位条件，打造了不少颇具活力的特色小镇，在探索都市区新型城镇化的过程中做出了自己的尝试。

早在2010年，金山区就大力实施农业“接二连三”战略，在重点打造以“一葡二桃三莓四果”为代表的品牌农产品种植销售的同时，积极引进农产品加工龙头企业，把传统农村种植养殖拓展到生产、加工环节，以及生产旅游业，有力推动了农村一二三产业融合发展。

在推进农村产业融合的过程中，特色小镇建设逐渐成为重要抓手。

吕巷是金山的农业大镇，近年来，吕巷镇立足“万亩蟠桃园、万亩果蔬园、万亩粮田、万亩生态林”4个万亩的良好基础，聚焦农业综合功能开发，全力打造水果小镇，发展特色水果产业。

拥有“沪上最后一个活着的渔村”名号的山阳镇，不断加快“海渔小镇”建设，并形成较好的品牌影响力。2011年以来，山阳镇累计投入1.7亿元资金用于金山嘴渔村开发，以村庄改造为契机，修复渔民老宅，修整河道，美化环境，让原本古老破旧的渔村焕然一新。

鲜明的文化特色是金山特色小镇的另一张名片。2010年金山提出枫泾特色镇建设目标，随着“古镇更新”的深入推进，枫泾逐步形成包括“度假+休闲”精品民宿区域、“漫创+古街”特色文创区域、“古建筑+慢生活”历史风貌保护区域、“黄酒文化+主题体验”黄酒博物馆区等在内的多个颇具特色的文旅区域。同时，枫泾镇充分承接上海的溢出效应，提出“众创+古镇”的特色发展之路，融合“科创、文创、农创”于一体，把枫泾打造成上海创意的后花园、创业的新乐园、创新的新天地。目前已形成了科创、农创、文创等14个孵化空间，融合了当代科技、历史人文和水乡生态的枫泾“科创小镇”，也渐渐风生水起。

“小镇是城市与乡村的连接点和中转站，金山的特色小镇建设，不搞大拆大建，力求重塑城镇与乡村、产业、人才等方方面面的要素关系，推进由内而外的全面更新，让小镇更有活力，让乡村更加美丽。”金山区委书记赵卫星说。

大连中山区主攻金融服务业——

引进资源优化金融生态

本报记者 苏大鹏

站在大连中山广场上，环顾四周，只见银行、保险、证券等各类金融机构密布。

在大连人心目中，地处大连中山区的这一“金带”，不仅是时尚大连的代表，更是城市的经济名片。金融服务业，正是中山广场所在地——大连中山区近几年加快发展的主攻地带。近几年，当地专门制定实施金融服务区发展规划，大力引进各类金融机构，加快完善金融服务体系，引导鼓励金融机构创新金融产品、拓宽经营领域、开展区域性金融合作。不断壮大资产评估、金融后台等配套服务，大力集聚各类金融和类金融资源在区内发展。同时，建立区域网络、融资、信息服务平台，优化金融生态环境。

2017年，大连中山区还专门推出大力优化营商环境、推动企业挂牌上市、做好防范金融风险等措施，不断提高金融服务实体经济质量，不断壮大金融服务业。从中山广场向人民路一带延伸，这条日新月异的金融走廊，正是辽宁沿海地带转型、升级、发展的缩影。这里正在打造的“大连金融服务区”，更是成为辽宁沿海经济带上唯一以发展金融业为特色的省级服务区。

目前，大连中山区提出要立足区域优势和产业基础，坚持高端引领、存量优化、增量带动，不断加快构建以高端服务业为主导的产业体系，建设开放中山。作为做强优势服务业的核心，中山区提出坚持以打造区域性金融核心功能区为目标。“围绕这一目标，我们将不断优化金融发展环境，拓展产业发展空间，完善金融服务和金融市场体系，提升省级金融服务区的层级和水平，增强金融业对区域经济社会发展的支撑、带动作用。”大连中山区相关负责人告诉记者。

这位负责人表示，围绕企业对区域金融服务业在产业能级和产业链条上需求还有很大提升空间这一关键点，中山区将以高水平双向开放，重点支持全国性金融总部入驻设立分公司，规范发展各类投融资机构。“我们将不断鼓励发展产业金融、航运金融，支持绿色金融、互联网金融和普惠金融，创新发展新兴金融业态，大力引进资产管理公司、金融租赁公司、商业保理公司、第三方支付公司、互联网金融机构等，积极推动多层次资本市场发展，引导中小企业通过资本市场实现融资发展，鼓励设立各类基金和股权投资机构。”他说。

江苏泰州：

优化创业环境吸引各类人才

本报记者 祝 伟

近日，江苏省泰州市科技与人才合作周在北京举行。合作周期间，泰州各市区就深化对外合作、推进招才引智等，与在京高校、科研院所深度对接，共签约合作项目64个，其中包括7个大院大所合作项目、7个产学研合作项目和7个人才组织机构合作项目。

近年来，泰州加快实施创新驱动战略，致力打造区域创新生态示范区，出台了创新发展“1+4”政策文件体系，计划围绕大健康产业和3大主导产业，引进5到10个拥有全球领先技术的世界一流顶尖人才（团队），按“一事一议”原则，3年内给予最高1亿元的项目资助。这些改革举措释放了巨大的“政策红利”，目前，全市已形成以国家级医药高新区、国家级靖江经济开发区、5家省级开发区和20个特色园区为依托的创新产业集群。

据了解，为了集聚人才资源，优化创新创业环境，泰州还成立了江苏首家市级招才局，把分散在组织、人社、科技、经信等部门的招才引智工作进行整合，围绕整个招才引智工作链，聚焦关键环节，再造流程，创新机制，力推产业领军人才集聚，“飞地引才”“凤还巢”等重点人才工程相继开展。如今，一大批具有国际水平的科技领军人才、青年科技人才和创新团队正加速集聚泰州，仅医药园区就已集聚国家“千人计划”专家45人。“希望通过招才引智，使科技和人才真正成为泰州发展最重要的战略资源、战略支撑。”泰州市委相关负责人表示。

建“改革制度清单” 促城市加速转型

李明清

重庆市南川区是资源枯竭城市，尤其需要以改革为牵引推动转型发展。南川区通过建立全面深化改革“六项制度”，在改革中学习改革，通过抓改革实现更好地抓发展。

建立改革责任清单制度。南川区把全面深化改革作为重大政治任务和“一把手工程”，党委、政府班子成员分别牵头1至2个重点改革专项，建立“一个专项、一名区领导、一个牵头单位”机制齐抓共管。如针对“去产能”中煤矿关闭矛盾多、难度大的实际，由区长亲自牵头攻坚，近年来关闭小煤矿23家，去煤炭产能160万吨。

建立改革事项立项制度。以问题为导向，坚持改革事项“从发展难题中来、从群众需求中来”，建立改革项目库，动态管理、滚动实施。在全面承接中央和市委、市政府改革任务基础上，每年从项目库中筛选年度重点改革专项，带动全面深化改革整体推进。目前，全区累计入库项目140个，启动实施重点专项80个、完成68个。

建立改革推进过程管理制度。每月召开一次全面深化改革领导小组会，审议重点改革专项方案，研究解决突出问题，每季度与经济形势分析会套开改革形势分析会，对重点改革专项实行台账管理，每月由区领导牵头调度、责任单位填报进度。如在推进“降成本”改革中，由企业和主管部门每月报送一次进展情况，由区委改革办督查，推动相关单位落实重庆市政府“企业减负30条”、南川区“鼓励民营经济发展22条”等减负降本政策措施。

建立改革项目定期督查制度。坚持改革推进到哪里、督查就跟进到哪里，每两月由区委副书记带领改革办、纪检监察机关、督查部门开展一次督查，对发现的问题进行通报，发出整改通知，限时整改。目前已对6个改革欠进度的单位进行点名批评。

建立改革工作考核评估制度。南川区为解决“为官不为、为官慢为、为官乱为”问题，开展“最难办事科室群众评”活动，对区级部门102个具有审批职能和同群众联系紧密的科室，每季度组织服务对象、企业代表、行风政风监督员、社会群众开展一次评议，变“评优”为“评差”，倒逼作风转变。对评议得票前10位科室公开曝光，对得票前3位的科室负责人进行约谈，对连续2次得票前3位的科室负责人予以免职。目前，每次参加评议的群众超过万人，根据“群众评”结果，已约谈30人次、免职3人，群众对机关作风的满意度提高到95%。

建立改革激励和责任追究制度。制定实施《南川区干部激励暂行办法》《南川区党员干部干事创业容错纠错办法》，为敢担当的干部担当，对敢负责的干部负责。对无特殊情况未完成改革任务的单位，取消评先评优资格；对改革推进不力的干部，进行约谈提醒。

改革带来发展红利。通过坚定不移抓改革，南川区有效克服了经济下行压力和资源型城市转型阵痛，经济社会发展整体进入上升期。今年上半年，地区生产总值增长10.6%，首次超过重庆市平均水平。

（作者系重庆市南川区委书记）

浙江湖州：治水引入无人机

浙江省湖州市在治水过程中，通过引进无人机、视频监控等现代化科技手段，实现“人防+技防”智慧化管理。图为湖州德清县新市镇的河道志愿者用无人机巡查河道。 谢尚国摄