中小城市多元發展
新型城鎮百花齊放

探索差異化發展路徑特色鮮明

■江蘇昆山經濟技術開發區連續11年保持全國前4強。圖為開發區時代大廈。 本報北京傳真

香港文匯報•人民政協專刊（記者 何凡）中共十八屆三中全會下周舉行，改革的鼓點即將密集響起。作為推進新型城鎮化的重要突破口，「新土改（即土地制度改革）」成為經濟領域熱詞。在不久前舉行的《2013中國中小城市綠皮書》發佈會上，與會者共謀發展良策，分享一批城鎮化典型案例。這些中小城市突破傳統模式，尋找並運用自身獨特優勢，嘗試探索差異化發展的路徑，不斷豐富着中國特色新型城鎮化的示範「樣本庫」。

■十一屆全國政協委員、中國國際經濟交流中心常務副理事長鄭新立

■全國政協常委、民盟中央副主席王光謙

把握地緣優勢 就地城市化

十一屆全國政協委員、中國國際經濟交流中心常務副理事長鄭新立指出，以縣城為中心實現就地城市化，是中國特色城鎮化的重要模式之一。全國政協常委、民盟中央副主席王光謙亦表示，新型城鎮化應充分重視小城鎮建設的基礎和支撐作用，以小成大，務實推進，逐步實現城鄉之間、東部西部、工業農業之間經濟社會發展的協調與均衡。

大都市邊緣及城市群區域發展，是縣域城鎮化發展湧現出的典型路徑之一。以外部經濟帶動、外來人口推動為發展動力，通過地緣優勢與制度創新，長三角、珠三角地區諸多中小城市和小城鎮快速發展。在最新出爐的中國中小城市綜合實力百強縣市榜中，來自江浙兩省的佔據了32席。

鄭新立說，在蘇南、浙江的一些縣級市，如昆山、江陰、吳江、余姚等，由於鄉鎮企業發達，絕大多數農民已就地轉移到工商業從業，且吸納了大量外省勞動力就業。當地人口仍居住在此，不再嚮往大城市。凡是有條件的地區，均應實行這種就地城市化的模式。

發展特色產業 避免有城無產

而全國政協常委、北京大學國家發展研究院名譽院長林毅夫表示，各中小城市宜甄別潛在比較優勢，結合「大城市群」的建設，協調規劃產業佈局，發展特色鮮明的城市產業。

遼寧海城市委書記項世偉介紹，海城堅持產城一體發展，促進特色產業在重點開發園區內不斷壯大，避免「有城無產」的弊端。如在人口最集中的海西新城打造的是專業市場集聚區等，在北部的經濟重鎮騰鰲新城發展加工產業，而在歷史文化名鎮牛莊重點發展旅遊產業。

江蘇昆山市常務副市長夏小良表示，從空間看，昆山形成了產業特徵鮮明的十大特色產業基地，從光電產業到服務外包、軟件等，產業集聚度高、關聯度大，其中九個進入國家級序列。 截至去年底，各特色產業基地投資總額超1100億元，當年完成銷售1008億元。

在鄭新立看來，全國2000多個中小城市區位不同，資源稟賦和發展水平各異，但立足縣域實際、加快培育支柱產業，是實現更好、更快發展的必由之路。

新疆庫爾勒：運用獨特優勢 實現多極突破

實例一

新疆庫爾勒挖掘和運用獨特優勢，借助內生和外源雙重動力，進入城市發展「快軌」，並躋身「2013中國中小城市綜合實力百強縣市」行列。在城市佈局時，庫爾勒市一改以往「攤餅」式的簡單模式，變「單極」為「多極」，推動全面、均衡發展。

庫爾勒具有政治優勢與區位優勢，被列為自治區重點發展的副中心城市，又是「絲綢之路」中道的咽喉，且已形成軍地、兵地、油地團結互助的良好發展優勢。

在發展初期，庫爾勒因財力有限、人力不足等，優先發展老城區，再由老城區逐步外延，發展了南市區、開發區。隨着該市向百萬人口城市目標邁進，當地調整思路，佈局重點建設九個城市發展增長極，力求把優勢點轉化成動力源，由點連線及面，實現整體聯動、提升。

■新疆庫爾勒市夜景

「塞外明珠、山水梨城」是庫爾勒的自然稟賦。當地於去年啟動實施「三河貫通」工程，深挖水韻優勢，實施生態水網工程，形成錯落有致的山、林、水城市整體風貌，又以城帶鄉，沿水脈規劃了商貿、會展、文娛等產業載體。

安徽寧國：發展循環經濟 激活鄉村資源

實例二

「我是代表我家來開會的。用土地入股，即使不耕種，也能從示範區項目收益中分紅，這是個新鮮事。」年逾七十的村民張建民來到會議室。當天，74戶農戶入股組建的安徽省首家土地股份合作社成立。寧國市正是突出節約集約利用土地、深化城鄉土地使用制度改革，成為安徽縣域經濟發展排頭兵，已連續五年入選「中國中小城市發展百強」。

寧國市地處皖東南，區位不佔先發優勢，礦產資源或交通優勢資源也不顯著，不易形成要素集聚的優勢產業，卻以生態文明之城為發展定位，着力推進循環經濟，創建耕地保護新機制，特別是將耕地保護納入鄉鎮、街道目標管理考核，努力實現土地保護和經濟發展雙贏。

上述土地股份合作社成立後，與某禽業公司達成合作開發協議，全速推進生態農業休閒開發項目，土地資源價值顯著提升。在其帶動示範下，又有近30家合作社在寧國市成立。

該市某農林開發公司流轉農民土地4000多畝，優先安排農村留守人員就業，解決就業5000多人。該公司以有機肥種植農作物，加工的有機飼料餵養黑豬。有機豬肉轉至上海售價70元/斤，有機大米售價10元/斤，公司年銷售收入已逾億元。

城鎮化信息化融合 公共服務更均等

■全國政協委員、全國青聯常委郭為

城鎮化與信息化的深度融合，既有助於解決居民最關心的「醫食住行」問題，亦能有效輔助政府加強城市管理。全國政協委員、全國青聯常委、神州數碼董事局主席郭為指出，需在新型城鎮化建設中加快公共服務信息平台建設，推進基本公共服務均等化。

由神州數碼自主研發的國內首個城市公共信息服務平台於29日在京發佈。該平台由市民融合服務平台、企業融合服務平台和城市管理服務平台構成。

郭為表示，公共信息服務平台一方面要整合、創造出有價值的信息，推動社會生活更便利，經濟更繁榮，城市更和諧；另一方面將通過信息整合和分享，使得城市的管理者與市民、企業，從管與被管，要求與被要求的角色中解脫出來，利用信息化的技術平台，構建通暢的溝通機制，形成共建美好家園的利益共同體。

築公共信息平台 加強決策科學化

他認為，宜通過信息技術創造均等的公共服務體系，以服務對象的需求為核心，整合各類公共服務信息，建立服務滿意度反饋機制，提升公共服務的供給效率和管理水平，令城市新移民能在子女就學、社會保障、技能培訓、計劃生育、住房、養老等方面得到保障和服務，與原有的市民共享公共服務。

郭為表示，新型城鎮化建設須解決幾個重要問題：一是由以土地為中心向以人為中心轉變；二是由擴大城市面積和數量向提升城市質量轉變；三是由條塊分割的城市管理模式向共享協同轉變；四是大力推進基礎設施和基本公共服務的均等化。

以教育、醫療、社保、就業、住房等為核心的基本公共服務均等化，是實現社會和諧的基本保障。而移動互聯網、雲計算、大數據等新一代信息技術的發展和融合，大大增強了政府及相關機構提供公共服務的能力，降低了服務成本，使公共服務均等化成為可能。

探索農村「新土改」破解四大難題

■安徽首家縣級土地流轉交易中心掛牌現場。

土地流轉是縣域經濟發展所面臨的共性問題。對此，十一屆全國政協委員、中國國際經濟交流中心常務副理事長鄭新立向記者表示，要按照城鄉一體化發展的要求，不斷清除阻礙生產要素在城鄉間自由流動的障礙。而改革農村土地制度，探索農村土地集體所有制的有效實現形式，是釋放城市化巨大潛力的關鍵之舉。

鄭新立認為，目前城市化需要解決的四大難題，都有待改革農村土地制度來解決。一是農民工市民化需要出讓其原有土地的用益物權獲得資金支持。農民工要在城市留下並有體面的生活，除了政府為農民工提供各類公共服務外，允許農民工將在農村佔有的承包地和私有住宅出讓，所獲取的收入用以支持在城市安家落戶，是一個重要條件。為此需建立農民承包地、宅基地和房產有償退出制度。

二是城市化增加的建設用地，需要通過減少農村建設用地來彌補。幾億農村人口進入城市，必然帶來城市建設用地面積的增加。目前全國農村人均佔用宅基地是城市人均佔地的3.5倍。經驗證明，通過政策調節，用進城人口原有的宅基地換取城鎮住房用地，可減少佔地50%以上，不僅可滿足城市建設用地的需求，且可以新增一部分耕地。

鼓勵土地流轉集中 提升農業競爭力

三是發展集約化、現代化農業，需要建立鼓勵土地流轉集中的制度。目前農村勞動力有2.8億人，耕種18億畝耕地，平均每人只能種6.4畝地。以當前的機械化條件，每個勞動力能種幾百畝至幾千畝。實現土地的規模化、集約化經營，是提高農業勞動生產率和土地產出率的前提條件，也是把農業由弱質產業提升為具有競爭力產業的前提條件。

鄭新立指出，須建立土地承包經營權可轉讓制度，承認土地承包經營權具有交換價值，並對農戶的承包經營權確權頒證，以鼓勵土地自願有償地向農業合作社、家庭農場、農業公司集中。同時，為加強銀行信貸對農業的支持力度，應允許以土地經營權和宅基地使用權進行抵押。這也需承認土地經營權和宅基地使用權具有交換價值。

四是建設農場新型社區，需要實現包括宅基地在內的農村房產商品化。中國農村是幾千年形成的自然村落，居住分散，佔地多，公用基礎設施配套成本高。由於農村居住佈局的調整勢必涉及原有房地產與新的房地產之間的交換，須承認農村宅基地和房產的商品屬性，允許農戶的房地產進行市場交換，建立農村房地產市場。

他說，若用市場機制而非行政手段，對農民的居住佈局進行調整，就能在保護農民利益的前提下，大面積推廣以宅基地換住房。