

城鎮化是現代化的必由之路,是加快發展方式轉變的戰略重點,是保障和改善民生的主要舉措,實現城鄉一體化發展的強勁動力,也是推動社會和諧穩定的重要手段。

近年來,吉林省把加快推進城鎮化作為調整結構、擴大內需和改善民生的重要舉措,城鎮化建設取得顯著成效。2013年城鎮化率達到54.2%,高於全國平均水平。下一步,吉林省將重點推進農業轉移人口市民化、提升特色產業發展水平、加強基礎設施建設,創新投融資體制機制、抓好土地制度改革,不斷釋放城鎮化的潛力和效應,推動吉林省城鎮化轉型發展。

■ 公主嶺新世紀廣場。



吉林: 特色城鎮化 創新惠民重實效

試點先行: 創新體制機制 示範效應顯著

頭雁高飛群雁追。

要想將城鎮化工作做好,示範引領作用不可忽視。示範城鎮建設作為推進城鎮發展方式轉變的重要載體,不僅成為擴大投資、拉動內需的重要支撐,更是吉林省特色城鎮化發展的有效突破口。

2011年-2013年,吉林省組織開展了城鎮化綜合配套改革和專項改革示範試點工作,共確定了16個類型20個試點。2013年,還在全省確定了大城市周邊鎮、中等城市市郊鎮、區域中心鎮和特色資源鎮等4種類型22個城鎮開展示範鎮建設,初步形成了「三集中、城鄉雙向一體化、就地城鎮化、整體推進、引入戰略投資者建設和產城融合發展」等六種具有示範和借鑒意義的發展模式。

前不久,吉林省召開了全省新型城鎮化工作會議,吉林省委書記王儒林從吉林實際出發,明確了當前和今後一個時期全省新型城鎮化建設的總體思路、主要目標和重點任務。

吉林省省長巴音朝魯強調了推進新型城鎮化若干重大問題,強化了組織領導和工作落實,作出了具體工作部署。

會議提出的「強化中部、構築支點、區域聯動」發展戰略,與國家構建哈長城市群戰略舉措的需要不謀而合,並促進吉林省深入實施長吉圖戰略與國家「一帶一路」建設部署有機結合的發展。

在吉林省22個示範城鎮中,長吉圖區域包含13個省級示範。近年來,按照《中國圖們江區域合作開發規劃綱要》指示,長吉圖區域城鎮化水平不斷提高。長春和吉林着重將周邊重要節點城鎮發展為特色城鎮;延邊州不斷優化城鎮發展格局,整合延吉、龍井、圖們三個城市經濟社會資源;加快理春市城市擴容增量;努力把敦化等交通軸線上的主要節點城市打造成功能完善、宜居宜業的中等城市。

長吉圖區域內各節點鎮鎮先行先試、因地制宜,積極探索最適合自己的城鎮化道路。

永吉縣岔路河鎮以農民「帶地進城、帶利進城、帶宅進城、帶業進城」從而實現「人的城鎮化」為方向;以產城互動、雙向城市化為路徑,推進城鄉一體化,搶抓機遇、改革創新,以鎮為主、區鎮共建,共同推進城鎮化進程。

農安縣合隆鎮以「全域合隆、城鄉統籌」為發展理念,在去年9月實施「區鎮合一」的管理體制,全力提升城鎮化進程。今年,合隆鎮在基礎設施建設上計劃投資11億元,上半年已完成投資4.5億元,新建、改建道路9條,新增道路長度11公里,「三縱九橫一環」的路網框架基本建成。

吉林市昌邑區孤店子鎮按照「項目引領、產業支撐,三業協調、四化互動,基礎先行、服務跟進,全員發動,多方配合」的工作方法,重點建設現代農業產業示範區,啟動居住商貿核心區徵地及航空產業園區建設工作,鞏固就地城鎮化成果,完成現代生態農業觀光基地建設。今年,全鎮計劃建設重



■ 農安縣合隆鎮。

點項目15個,計劃總投資45.1億元,預計可增加就業崗位1500個。

延吉市朝陽川鎮積極發展「都市型」、「出口型」、「企業型」農業,大力發展棚膜經濟、綠色有機農產品、畜牧業。高標準推進新城建設,謀劃集中供熱項目和總鎮區主幹道建設項目,建設了生活垃圾處理場項目、污水處理項目、布林哈通河防洪工程一期項目,投資6660萬元建設延朝路和鎮區道路及與之相配套的綠化路燈工程。



■ 卡倫鎮。



■ 延吉市朝陽川鎮農民收割水稻。

持續發展: 土地增減掛鉤 整合優化資源

近年來,隨着吉林省城鎮化的發展,工業項目和城市建設用地不斷增加,作為城鎮的建設用地總量卻是有限的,這就使得土地指標日益嚴重緊缺;再加上一些城鎮農村居民點和土地零散,土地利用率低,很大程度上制約了城鎮的可持續發展。

根據目前的省情來看,推進城鄉建設用地增減掛鉤工作是緩解建設用地供需矛盾行之有效的措施,也是全省擴大建設用地增量的主要措施。目前,在全省22個示範城鎮中,已有蘭家鎮、合隆鎮、卡倫鎮、合心鎮、奢嶺鎮、孤店子鎮和岔路河鎮等7個示範城鎮開展了土地增減掛鉤試點工作或項目入庫,入庫土地指標達590公頃。

所謂「城鄉建設用地增減掛鉤政策」是指,城鎮建設用地增加與農村建設用地減少掛鉤,也就是將農村以宅基地為主的建設用地復墾,同時依據土地利用總體規劃將這部分指標放入城鎮中使用。因此可以看出,土地增減掛鉤政策在保證規劃內各類土地平衡的基礎上,實現節約集約建設用地,使城鄉用地佈局更加合理。

合隆鎮陳家店村從2011年開始對全村147公頃宅基地進行整理,20公頃用於建設農民集中安置社區,80公頃用於出讓,47公頃復墾增加耕地;其中,出讓的80公頃中有40公頃用於社區及全村各項公益事業建設,餘

下的40公頃用於合隆新區的開發。出讓的80公頃土地收益4.8億元,主要用於農民宅基地拆遷、複墾及彌補農民集中安置社區建設資金缺口等。既實現了村民的集中安置,又實現了耕地和建設用地指標的雙增長。

范家屯鎮洋村利用土地增減掛鉤政策,實施宅基地復墾整理,將全村共計84公頃宅基地全部交由村組織復墾整理,將土地統一經營後進行整村搬遷,由村上鎮。置換出來的84公頃建設用地指標,一部分用於回遷安置,另一部分通過市場化運作方式出讓,所籌資金用於回遷安置建設。根本解決長期困擾農村廁所、垃圾堆、柴垛等環保問題。

新型城鎮化不一定都把農民搬到城鎮裡面去。促進生產要素在城鄉間雙向流動、公共資源在城鄉間統籌配置,不斷提高城鎮綜合承載能力、帶動農民轉為市民的同時,重視鄉村建設,使農村人口「不離土不離村」過上城鎮生活。

吉林市昌邑區孤店子鎮打破城鎮內村域界限,整合資源,進行建設佔用耕地耕作層土壤剝離工作,將剝離後的表土用於改造窪澇塘10公頃、改良土壤20公頃、建設用地復墾140公頃及建設日光溫室5公頃,完成了中低產田改造及高標準農田建設等項目。通過進行表土剝離,增加了有效耕地面積和農民收入,推

進了城鎮化發展進程。孤店子鎮在實施土地增減掛鉤後,實現淨增耕地1.03公頃,集約利用土地275.03公頃,為農民新居建設提供土地資源,為該鎮生態城鎮化奠定堅實基礎,真正實現了「上樓不占地、離土不離鄉」的就地城鎮化目標。



■ 陳家店村農業機械專業合作社。



■ 孤店子鎮大荒地示範村。

「通過體制機制創新,破除制約城鎮化發展的障礙,解決城鎮化建設中的突出問題,我省進行了有益的探索和實踐。」下一步,將全面貫徹落實全省新型城鎮化工作會議精神,堅持以人為本,注重城鎮化質量,着力提升產業支撐能力和城鎮綜合承載能力,促進吉林省新型城鎮化加快發展。



■ 陳家店村。

制度創新: 放寬戶籍政策 改革紅利惠農

吉林省的城鎮化建設首先將重點放在了人口市民化制度創新上。放寬了戶籍政策,使有條件、有意願進城的農民有序轉變為城鎮居民,2008年以來,全省共有40萬農民落戶城鎮。同時統籌城鎮社保體系,養老保險覆蓋面不斷擴大,對在城鎮居住的農村戶籍人員,憑居住證或個體工商營業執照,可參加城鎮職工基本養老保險,2014年實現了養老保險制度城鄉全覆蓋;此外,圍繞解決「就業難」和「招工難」雙重矛盾,吉林省推進就業制度改革,推進城鄉勞動者技能培訓,2013年,轉移農村勞動力就業399.5萬人,城鎮新增就業57萬人。推進教育制度改革,妥善解決隨遷子女義務教育,2013年,全省共有適齡進城務工人員隨遷子女12.1萬人在流入地中小學就讀。此外,吉林省還推進住房制度改革,促進新型城鎮化建設,2006年-2013年,全省保障性安居工程共建設改造1.9億平方米,受益群眾292萬戶、878萬人。

一系列舉措,環環相扣、步步為營,2013年,全省城鎮人口達到1491.2萬人,城鎮化率達到54.2%,高

於全國平均水平0.47個百分點,城鎮化建設走上了良性發展的軌道。

「推進特色城鎮化建設,是一項系統工程。讓農民真正變成「城裡人」,不僅僅是讓農民「上樓」,而是要更好、更有效地為進城農民提供就業機會,改變原來單純依靠土地保障的模式,解決好農民的後顧之憂。」農安縣合隆鎮陳家店村黨總支書記林清遠說。

陳家店村突破了土地的瓶頸,讓農民有地不種地,上樓不缺錢,實現了農民不離土、不離村,就地城鎮化。

全村對147公頃宅基地進行整理,20公頃用於建設農民集中安置社區,80公頃用於出讓,47公頃復墾增加耕地。土地出讓收益用於農民宅基地拆遷、複墾及彌補農民集中安置社區建設資金缺口等等,既保障了農民的集中安置,又實現了耕地和建設用地指標雙增長。在此基礎上,陳家店村高水平建設了農民安置社區,一、二期工程共996套住房,水、電、氣、供暖等設施齊全。

為了讓更多的村民實現就業,陳家店村成立了蔬菜種植、畜禽養殖和農業機械化3個專業合作社,還成立了眾一農副產品經銷有限公司。全村通過土地流轉和集約經營共節約勞動力600多人,其中到長春市和合隆鎮打工約300人,人均年收入約3萬元,在村合作社打工約100人、村辦企業打工約200人,人均年收入約2.1萬元,實現了農民「離土不離村」就地城鎮化。

產業與失地村民就業的問題,事關城鎮化建設成敗。九台市卡倫鎮,通過產業發展打開城鎮化建設的人口需求空間。目前,全鎮已累計落戶項目472個,億元以上項目59個,為城鎮化建設提供了強大的動力。

卡倫鎮還通過本級稅收獎勵,發展現代農業、增設公益崗位等措施,鼓勵園區內企業優先招錄失地農民。全方位拓展失地農民的就業渠道,使回遷農民得到妥善安置。

吉林省發改委城鎮發展與改革處處長張全勝表示,