

Constructions of Small Towns Based on the New Development Concept

Chong Chen, Huiying Gao

Ocean University of China, Qingdao Shandong
Email: achonglewis@163.com

Received: Jan. 22nd, 2016; accepted: Feb. 25th, 2016; published: Feb. 29th, 2016

Abstract

As a crucial component of the urbanization strategy, quickening the development of small towns is not only an inevitable course for building new socialist countryside but also a focus of implementing the fundamental strategy for balanced rural and urban development. The five new development concepts will show the new direction for constructions of small towns and improve the level of development of small towns.

Keywords

Small Towns, New-Type Urbanization, Urban and Rural Integration

新型发展理念下的小城镇建设

陈 冲, 高惠瑛

中国海洋大学, 山东 青岛
Email: achonglewis@163.com

收稿日期: 2016年1月22日; 录用日期: 2016年2月25日; 发布日期: 2016年2月29日

摘 要

加快小城镇发展, 是推进城镇化战略的重要组成部分, 是建设社会主义新农村的必由之路, 也是落实统筹城乡发展基本方略的着力点。五大发展新理念的提出将会为小城镇建设指引新的方向, 提高小城镇发展水平。

关键词

小城镇, 新型城镇化, 城乡一体化

1. 引言

小城镇, 大战略, 在破除城乡二元结构, 走城乡一体化发展的背景下, 小城镇发展问题具有新的战略意义。“十三五”是国家新型城镇化规划全面落实的五年, 各地在编制“十三五”规划中, 城镇化都是其中主要的内容。新型城镇化更强调内在质量的全面提升, 也就是要推动城镇化由偏重数量规模增加向注重质量内涵提升转变。“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念最直接地体现了新型城镇化发展的方向, 构成了“十三五”城镇化规划发展的精髓, 也从五个角度, 指引着我国小城镇建设。

2. 小城镇概念

小城镇, 它介于城乡之间, 地位特殊。不同的学科对小城镇概念及其覆盖范围的理解也是不同的。著名学者费孝通定义下的小城镇是一类比农村地区发达一个层次的地区, 该地区的人口主要是从事非农产业为主的, 该地区在地域、经济、社会、人口、环境等方面与周围的农村地区有着很多的差别, 但是又与之有着密切的联系。骆中钊教授在《小城镇规划与建设管理》一书中将小城镇表述为最小的城市聚落, 认为其是一种正在从乡村性的社区变成多种产业并存的向着现代化城市转变中的过度性社区。目前小城镇研究领域更为普遍的观点是一种广义上理解的小城镇, 即除了狭义概念中所指的县城和建制镇外, 也包括了集镇的概念。根据 1993 年发布的《村庄和集镇规划建设管理条例》对集镇提出的明确界定: 集镇是指乡、民族乡人民政府所在地和经县级人民政府确认由集市发展而成的作为农村一定区域经济、文化和生活服务中心的非建制镇。这一观点强调了小城镇发展的动态性和乡村性。这就是我国小城镇体系的构成, 即县城镇、建制镇和未建制镇。

3. 小城镇建设必要性

以往数据表明, 改革开放以来, 我国的经济总量虽然快速增长, 但由于城乡二元结构格局, 城乡收入差别不但没有缩小, 反而越来越大。城镇化的快速发展并没有带动农村的繁荣兴盛, 甚至出现了为了发展城镇化而牺牲农村和农民利益的现象[1]。城镇化规模的不断扩大与农业衰败、农村凋零、农民贫困并存, 使得我国农村和城市彼此隔离, 阻碍了城镇化与农村发展的互动。这正是传统城镇化的后遗症, 原先由速度而遮盖的一系列问题, 正在慢慢暴露, 也让我们开始思考如何从速度型向质量型转变, 更好的统筹城乡发展。

早在十一五期间就明确要把城市群作为推进城镇化的主体形态, 十二五规划再建议, 以中心城市为重点, 逐步形成辐射作用大的城市群, 促进大中小城市和小城镇协调发展。如今“十三五”规划建议提出, 中国要推动城乡协调发展, 推进以人为核心的新型城镇化。城镇化道路的不断演变正是在提醒我们要推进中国的城镇化, 完全依赖大中城市的吸纳是不可能的, 尤其是在城镇化由高速变成中低速, 进城人口的动力大大降低的当前状态下, 必须充分发挥小城镇的作用。

国情和发展阶段决定了城乡二元结构的消除是一个长期的过程, 相较于大城市, 小城镇作为城乡之间的重要节点和桥梁纽带在推进工业化、城市化、解决三农问题中发挥着重要的作用, 利用小城镇发展这个平台逐步建立城乡统一的社会保障制度、医疗和教育制度更具可行性[2]。总之, 现代化小城镇建设, 是统筹城乡发展、建设社会主义新农村, 走新型城市化道路的必由之路, 是发展区域经济的重要载体,

将更好地推进城镇化建设。

4. 五大发展理念引领小城镇建设

过去在城镇化进程中,一般会存在市级中心城市、县级中心城市和小城镇三个梯次,主要实行中心城市带动战略,把推进城镇化的重点放在了市县两级中心城市建设和加快发展上,最后市级中心城市、县级中心城市都会得到长足发展,而被忽视的小城镇基本依靠自身实力,自我发展,它们要么限于自身贫瘠的条件,发展进程缓慢[3],要么盲目跟从大城市发展脚步,出现“大跃进”、“空城记”等问题,这些都在一定程度上制约了城镇化进程。

近年来,个别地区小城镇建设和发展取得明显成效,但总体上经济实力不强、产业层次偏低、承载能力较弱,特别是大镇强镇数量不多。

4.1. 积极创新,建设有特色的城镇

小城镇建设要搞创新,并不是意味原先的传统空间结构就是落后的,要粗暴的推倒重来,盲目套用发达地区的建设模式一味打造新奇面孔,无中生“奇”。无论是在旧城改造还是新兴小城镇建设中,在一开始的规划中就该考虑到不同城镇具体的经济文化和生态特点从而制定不同的发展重点,不可急功近利,克隆一些规划单一,千篇一律的小镇。

一个靠自身资源打造出来的城镇自然会保有自身特色,从而拥有吸引力和生命力,促进可持续发展。这就要求我们要注重保护和展现内在,也就是一座城镇最具恒久力及最具发展价值的历史文化。因为一个地区的生态环境、传统文化、历史传承等这些隐性的东西正是其灵魂所在。除去内在,外在的景观规划若是内容单一或是杂乱无章,也会造成本地区缺乏活力,难以令人耳目一新。景观规划要在城镇文化的大背景上科学规划住宅、道路、水域、公共设施等要素,以达到经济、社会和生态效益的完美统一。既然走的是新型城镇化道路,要讲究创新,就不再是之前的“宽马路、大洋房”的伪城市化。当我们用笔直宽阔的马路、河道去代替自然弯曲的幽幽小道、河流时,原有的景观肌理和生态平衡也一并丧失了。最后值得注意的是要同步加强宣传力度,这是很多城镇建设过程中容易忽视的环节。小镇特色就是其独一无二的名片,它向外界展示了当地的历史人文、风土人情及城市活力。总之,小城镇建设规划之初,要全面调查、了解自身历史、地理、社会、文化等因素,再结合城镇现状、地方经济、环境容量及其他限制条件,因地制宜,这样才能保证地域自然特色、文化特色在日后的建设中被充分利用和尊重。

4.2. 加强协调,统筹城乡发展

推进城镇化和建设新农村是我国现代化战略部署的两个重要组成部分,新农村的建设推动着小城镇的发展,进而深化城镇化建设。建设城乡结合的新型小城镇,是一种时代的追求。所以小城镇建设不能是孤立的、排外的,要与周边乡村形成优势互补的发展态势。以往在各地实践过程中,新农村建设演变为直接通过空间建设来人为实现城镇化,这实质上是“被城市化”[4]。我们已经认识到当前城乡互动欠缺,应充分发挥小城镇区位优势,在规划建设从经济、政治、社会等方面入手,统筹兼顾,构建有利于城镇化与新农村建设协调发展的有效机制。

首先,要把统筹城乡经济发展放在首要位置。将城乡作为一个有机的整体,培育城乡完善统一的市场体系,保证商品和生产要素顺畅地在城乡产业之间流动,实现物质流、资金流、人力流、信息流等在城乡间的市场对接[5]。在利用城镇化、工业化和现代服务业的思路来提升、发展现代农业,夯实农村发展的物质基础的同时,也可利用农业资源优势,发展新型农产品加工业。统筹城乡发展还要着力推进城乡基本公共服务均等化,推进城乡基础设施协调发展机制,以缩小城乡发展差距。一是要完善相关政策,

提高公共财政对农村义务教育的保障水平, 促进城乡义务教育均衡发展。二是切实加强农村公共卫生服务, 提高农民医疗保障水平。完善农村最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度, 探索建立农村新型社会养老保险制度。三是实现城镇镇基础设施向农村延伸。加强与农民生产生活条件密切相关的镇区、村庄道路、供排水、垃圾处理等公共设施建设, 将会从实质上改善农村地区设施严重不足的落后面貌, 进而增强小城镇扩大就业和聚集人口的产业带动和生活服务能力, 使小城镇更有效地发挥对农村的辐射和带动作用。

4.3. 追求绿色, 做好生态规划

继十七大首次提出“建设生态文明”的发展目标后, 十八大提出的“五位一体”把生态文明建设与政治经济、文化、社会防灾同样的战略高度。如今, 规划建议再次强调要坚持绿色发展。“生态城市”概念其实是西方传入我国的外来词汇, 19世纪后欧美发达国家工业化大发展过程中所出现的城市环境质量恶化问题, 正是孕育生态城市构想的时代背景和社会条件, 我国的工业化发展及其所伴生的环境恶化问题滞后于西方, 然而随着环境问题日益突出政府开始转变经济发展方式, 加之民众生活水平的提高及对良好人居环境诉求的增长, 生态、低碳技术的发展进步, 造就了当前我国这场起步晚, 但发展快, 声势大的“生态城市”规划建设运动。

小城镇规划建设要体现高起点、可持续的特点, 绝不可再走过去“先污染后治理”的老路, 要将人与自然和谐作为建设目标, 运用环境容量论和门槛理论对生态城镇和区域生态系统的承载力、建设用地容量、工业容量以及水、大气、土壤等环境容量进行系统分析, 使开发建设始终处于平衡协调的可持续发展中[6]。目前, 生态城市的研究和规划建设早已不再是个别专家学者的强烈呼吁, 而是已经转向全社会的思想共识及实实在在的建设行动。政府也不再是孤身奋战, 当然由于其天然的公共性、权威性特点, 政府仍然会是这场运动中的中心角色, 不过, 企业及公民的参与将会是一种有效补充。小城镇的建设必将会带给许多企业更为广阔的发展空间, 为避免功利主义和市场至上法则侵蚀社会责任, 除了政府的引导、督查、惩罚外, 企业应将环保责任内化为企业行为的有机部分[7]。公民在成为良好人居环境的受益者之前首先要成为建设者。只有居民的生态意识达到一定水平, 政府的规划工作才能顺利开展, 生态建设才会更进一步。

4.4. 注重开放, 为建设注入活力

近几年, 很多地区的城镇化建设还是新农村建设虽如火如荼地进行, 但还是过多依赖行政等级的链条获取资源支持, 在当今开放的大环境下谋求新型发展的意识和能力都不足。在一个大开大合的城镇体系中, 城镇是无边界的, 开放不够必然资源不足, 活力不强。

许多小城镇发展慢的直接原因是缺乏资金。传统发展观点是“等、靠、要”, 但由于政府财力有限, 加之资金下拨环节较多而难免“跑、冒、滴、漏”, 最终小城镇建设得到的资金有限, 这必然影响工业、公用事业、基础设施建设, 制约地区协调发展[8]。几年前在浙江省诸暨市店口镇掀起了一场独特的民资“造城”运动, 政府借助当地强有力的民间资本, 在解决建设资金难题的同时, 也为民营资本提供了一个大舞台, 更是让农民享受到工业化与城镇化带来的“红利”, 成为至今仍被效仿的小城镇建设的“店口样本”[9]。

专家沈建国也曾在采访中指出, 新型城镇化不再是简单的“盖房子”与“楼房化”, 在发展城市基础设施建设的过程中, 一些城市提出构建“智慧城市”、产业升级、加快服务业发展、提高居民生活水平、完善社会保障制度等目标。因此, 政府采购、引入民资的范围也应当从地铁等城市基建领域, 拓展到更为广阔领域, 加快民营企业进入保险等行业, 同时将城市规划等项目交给专业研究机构, 形成政

府采购服务的新模式。由政府做好监督, 为民营企业创造良好的商业环境, 这个过程中政府便可完成从“输血”到“造血”的角色转换。

4.5. 成果共享, 确保公众参与

坚持共享发展, 就是坚持发展为了人民, 发展依靠人民, 发展成果由人民共享。为了保证最终的发展成果是广大人民群众乐于共享的就必须保证更大程度上的公众参与。因为以往的规划实践过程中, 要么决策者缺乏对现实需求及公民需求的真实理解, 沉醉于功能、结构的划分, 满足于效率的不断提升, 忽视了城镇生活的真正意义[10], 要么公众参与规划的象征意义大于实质意义, 只是一些“公示”、“展览”及调查问卷等形式的初级参与, 最终导致公民们难以真正进入这为了自己而发展的都市。

2008年1月1日起开始实施的《中华人民共和国城乡规划法》, 首次确立城乡规划的公众参与机制。当前, 随着政治民主和法制环境的发展、社会观念的转变及公众维权和法制意识日益增强, 公众参与绝对不再是可有可无的“摆设”, 而成为不可压抑的利益诉求。总结以往城市建设中公众参与的经验教训来看, 在未来的小城镇建设中应着重注意两个转变: 由事后变事前; 由被动变主动。这就要求在规划建设过程中, 政府能够完善信息公开制度, 保障公众充分的知情权。只有相关信息及时开放、传达, 才能让公众实时了解规划动态及进展, 这是公众参与城市规划的基础和前提。规划组织部门可采取咨询或召开情况通报会的方式, 通过电视、网络定期向市民通报规划管理的内容、范围、技术指标要求等, 邀请市民参加城市规划的展示会、论证座谈会或听证会。再者需要进一步拓宽公众参与的渠道, 拓展参与的层次。同步推进城镇规划信息平台等硬件建设, 全面构建公众参与途径。也正是透过更多便捷途径, 政府可以与公众进行交流, 提高行政效率。决策主体还应该对公众的有关意见给出负责的答复和反馈, 这样才能保证公众参与不是流于形式的“伪参与”。最后公众要进一步提高参与意识、水平。小城镇地区的居民较大城市地区居民, 自身文化素质不够, 缺乏规划专门知识而使其对规划的认识和判断出现偏差, 在很多需要表达意见的情况下普遍沉默, 热情不高。公众要养成主动参与, 善于表达的习惯需要相关专业知识的支撑, 可以成立相应的机构, 拨付相应的经费, 加强对公众参与规划知识的培训, 提高公众参与城市规划的技能和水平。当然, 整个公众参与要把握好度, 毕竟不是所有规划建设环节都需要向公众征求意见。事无巨细, 漫无边际的公众参与有时会阻滞制度改革和创新, 或是导致建设过程中“久拖不决”的局面[11]。

5. 结语

城镇化的研究具有重大的学术意义, 因为在中国发展小城镇是完全不同于其他国家集中大城市化的独特现象[12]。在城镇化这样一个庞大的繁杂的系统化转变过程中, 小城镇作为一种过度性社区, 在不断吸收大中城市的发展经验和优势以保持自身发展的同时, 同样灌输和引导着农村的前进。为加快推进新型城镇化, 进一步发挥小城镇在联结城乡、辐射农村、扩大内需中的作用, 我们应深入研究发达地区小城镇建设的做法, 吸取经验, 探求一条高质量高效益的小城镇发展道路, 以加快小城镇建设步伐。

参考文献 (References)

- [1] 李五星, 崔艳霜, 李颖. 关于城镇化与新农村建设的研究[J]. 沧州师范学院学报, 2012(4): 100-103.
- [2] 翟宝辉. 促进小城镇发展是中国特色城镇化道路的不二选择[J]. 中华建设, 2010(4): 1.
- [3] 薛晓东. 潍坊市农村小城镇建设提升问题的研究[D]. 中国海洋大学, 2012.
- [4] Si, L.B. and Meng, W.D. (2011) "By-Urbanization" in the Transition from Rural Areas to Communities and Counter-measures. *Urban Studies*, **14**, 35-39.
- [5] 王其江. 推进城乡产业融合促进城乡统筹发展[J]. 中共郑州市委党校学报, 2005(5): 36-37.

- [6] 李晶原. 中小城镇城市化进程的前车之鉴[J]. 城市开发, 2000(6): 24-26.
- [7] 陈东, 付雨鑫. 欠发达农村生态治理创新——以甘肃为例[J]. 当代经济管理, 2014(8): 44-48.
- [8] 荀守奎. 促进小城镇协调发展的主要路径研究[J]. 理论视野, 2011(3): 65-67.
- [9] 刘林. 店口样本: 小城镇发展的新路径[J]. 城市观察, 2015(3): 111-116.
- [10] 彭恺, 范渊. 空间及其政治性对城市规划学的启示——读列斐伏尔的《空间与政治》所感[J]. 规划师, 2013(S2): 82-84.
- [11] 张晓燕. 公众参与城市规划的局限性及完善路径[J]. 城乡建设, 2011(5): 28-29.
- [12] Li, A.L. (2014) Research on the Model of Urbanization Based on Rural Industrialization. *Journal of Landscape Research*, **Z3**, 17-21, 25.