

关注

A hand holding a magnifying glass, focusing on the year 2011.

2011

关注社会变革 紧贴社会生活

在这个社会大变革的时代，江西省社会科学院社会学法学研究部的研究人员紧贴生活，以问题为导向，对全国和江西省经济社会发展中的诸多问题进行了有益的探讨，并从学术上对如何解决这些社会问题提出了自己的看法，所取得的部分研究成果已经产生了积极的社会效益并得到了政府和学术界的肯定。

主编/邓虹 副主编/程关松 平欲晓

江西人民出版社

主编—邓虹
副主编—程关松
平欲晓

**关注
2011**

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

关注 2011/邓虹 主编. —南昌:江西人民出版社,2012.2

ISBN 978-7-210-05091-9

I. ①关... II. ①邓... III. ①社会科学—文集 IV. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 252191 号

关注 2011

邓虹 主编

江西人民出版社出版发行

中共南昌市委机关印刷厂 新华书店经销

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

开本:787 毫米×11092 毫米 1/16 印张:14

字数:320 千字

ISBN 978-7-210-05091-9 定价:30.00 元

赣版权登字-01-2011-425

版权所有 侵权必究

江西人民出版社 地址:南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码:330006 传真:86898330 电话:86898893(发行部)

E-mail:swwpublic@163.sina.com web:jxpph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

前 言

《关注》是江西省社会科学院社会学法学研究部从2007年开始编辑的一本系列论文集，反映了以本部门研究人员为主的当年部分科研成果，每年一辑。《关注》在近几年的全国社会学年会中都作为大会的交流成果，深受同行好评。

在这个社会大变革的时代，江西省社会科学院社会学法学研究部的研究人员紧贴社会生活，以问题为导向，对全国和江西省经济社会发展中的诸多问题进行了有益的探讨，并从学术上对如何解决这些社会问题提出了自己的看法，所取得的部分研究成果已经产生了积极的社会效益，并得到了政府和学术界的肯定。

《关注2011》的内容体现了江西省社会科学院社会学法学研究部的专业特点和研究的系统性，在编排上基本与前4本《关注》的栏目一致，本辑《关注》共收入了20篇论文，分为6个栏目。

“农民工与城市化研究”栏目反映了江西省社会科学院应用社会学重点学科的研究成果，论文有2篇，分别是：《城镇化：县域发展的强大引擎——以赣东北地区为例》《农民工商会维权的路径分析——以南昌广丰商会为例》。

“生态环境研究”栏目论文有2篇，分别是：《中国水事管理中的体制冲突与制度冲突研究》《我国河流的重金属污染问题研究——以湘江流域为例》。

“社会建设探讨”栏目反映了社会学研究所长期研究方向形成的成果，论文有6篇，分别是：《社会组织研究综述》《我国信访制度的历史回顾与展望》《关于我国信访现状与机制创新的思考——以江西省为例》《建设社会工作人才队伍，助推社会工作健康发展——江西省社会工作人才队伍建设情况调查报告》《网络文化建设的现状与对策》《家庭暴力研究综述》。

“社会保障问题研究”栏目论文有2篇，分别是：《论建立中低收入人群的利益保障机制》《从选择型到适度普惠型——1986—2010年江西城镇基本养老保险制度的变迁》。

“农村问题研究”栏目论文有4篇，分别是：《江西林权改革：实践、启示与建议》《新中国成立后乡村治理轨迹的演变》《健全村民参与制度，完善村级民主管理》《农民劣质食品消费现状分析——以江西Y县为例》。

“法制新探”栏目论文有4篇，分别是：《未成年人犯罪问题研究综述》《对中国企业家犯罪问题的思考——兼与王荣利律师商榷》《超越刑事规则的束缚：民事语境下的非法证据排除规则》《完善我国股东派生诉讼制度的法律思考》。

今年是《关注》成长到5岁的时候，在这几年的幼年时期，我们得到了许多同行和出版界朋友的大力帮助，正因为有这些热心朋友的帮助，我们才能够初长成一棵小树。在我们即将进入小学启蒙阶段的时候，我们希望能借助江西人民出版社这个平台，将我们的《关注》更好地推向社会，引起学术界更多的关注，为江西经济社会的发展作出我们更多的贡献。

感谢江西人民出版社对《关注2011》出版的大力帮助。

目 录

农民工与城市化研究

- 马雪松 城镇化:县域发展的强大引擎
——以赣东北地区为例 ——— 1
- 杨 舸 农民工商会维权的路径分析
——以南昌广丰商会为例 ——— 19

生态环境研究

- 平欲晓 中国水事管理中的体制冲突与制度冲突研究 ——— 28
- 邓 虹 我国河流的重金属污染问题研究
——以湘江流域为例 ——— 39

社会建设探讨

- 张晓霞 社会组织研究综述 ——— 52
- 聂爱平 我国信访制度的历史回顾与展望 ——— 60
- 方 芳 关于我国信访现状与机制创新的思考
——以江西省为例 ——— 70
- 邓 虹 建设社会工作人才队伍,助推社会工作健康发展
——江西省社会工作人才队伍建设情况调查报告 ——— 82
- 聂卫平 网络文化建设的现状与对策 ——— 97
- 帅 庆 家庭暴力问题研究综述 ——— 111

社会保障问题研究

- 吴道明 论建立中低层收入人群的利益保障机制 ——— 122
- 杨芳勇 从选择型到适度普惠型
——1986—2010年江西城镇基本养老保险制度的变迁 ——— 130

农村问题研究

- 程宇航 江西林权改革:实践、启示与建议 ——— 141
- 汪永涛 新中国成立后乡村治理轨迹的演变 ——— 157
- 宋智勇 健全村民参与制度,完善村级民主管理 ——— 167
- 涂龙峰 农民劣质食品消费现状分析
——以江西Y县为例 ——— 177

法制新探

- 郭 际 未成年人犯罪问题研究综述 ——— 191
- 曾明生 对中国企业家犯罪问题的思考
——兼与王荣利律师商榷 ——— 195
- 周亦峰 超越刑事规则的束缚:民事语境下的非法证据排除规则 ——— 203
- 万 翮 完善我国股东派生诉讼制度的法律思考 ——— 210

城镇化：县域发展的强大引擎

——以赣东北地区为例

马雪松^①

摘 要：城镇化是指产业向城镇集中的过程、人口从农村向城镇集中的过程、农村生活方式向城镇生活方式转变的过程，城镇化是人类社会发展和进步的规律和标志。“十一五”时期，赣东北地区县域城镇化快速稳健发展，为各县经济社会发展提供了强大的动力，将为今后的发展提供持久的支撑。

关键词：城镇化；县域经济发展；赣东北地区

一、概况与特点

2011年是“十二五”规划的开局之年，当我们充满豪情地将“十二五”规划落实到各项具体工作中去的时候，回首走过的历程，我们欣喜地发现，城镇化为赣东北县域经济社会发展打下了坚实的基础。

1. 城镇化进程加快

过去的五年，赣东北各县大力推进城镇化，拉开城镇框架，快速集聚城镇人口，城镇化进程加快，城镇化率大幅提升。

余干县2010年城区面积扩大到16平方公里，人口达到16万，城镇化率达39%。（史卫城等，2011）

铅山县2010年县城建成区面积达10平方公里，县城人口达7.8万人，城镇化率达36.7%。（汪东才、饶静霞，2010）

婺源县县城建成区面积达到9.92平方公里，城镇化率超过43.2%，比“十五”期末提高18.7个百分点。（贺瑞虎，2011）

弋阳县县城建成区面积达13.5平方公里，比2005年扩大了1.9平方公里；城镇化率达40.1%；城镇人口达11.5万，比2005年增加3.7万。城市绿地率达42.4%。（张志坚，2011）

横峰县五年来人口不断集聚，城镇化率达45%。（张义科，2011）

德兴市城区面积拓展到10.3平方公里，城市化率达53%，比上年提高3.41个百分点，比全省平均水平高出8.2个百分点。城市管理更加有序，荣获“全省推进新型城镇化和城市

建设工作先进市县”称号。(德兴市统计局,2011)

广丰县 2010 年县城建成区面积达到 21 平方公里,人口逾 21.5 万人,城镇化率达 49%。(周遐光,2011)

万年县县城建成区面积由“十五”期末的 6.8 平方公里扩大到 10 平方公里,县城人口由 6 万增加到 10.08 万人,城镇化率由 28.6%提升为 40%,五年提高 11.4 个百分点,年均提高 2.28 个百分点。(程文,2011)

玉山县城城镇化率由“十五”期末的 23.1%提高到 45.86%,提高了 22.76 个百分点,年均提高 4.55 个百分点。(万冬梅,2011)

2. 城市面貌明显改观,人居环境不断优化

“十一五”期间,赣东北地区的各县加大了城镇基础设施建设的力度,相继启动了一系列城市建设重点工程,使城市面貌发生明显改观,人居环境不断优化。

城市道路是城市框架的载体,拉开城市框架必须从城市道路建设开始。玉山县城初步形成了六纵六横的城市道路框架和城东居住、城西工业、城北旅游、城南休闲、城中商贸五大功能区块的城市格局。万年县“十一五”时期,县城主干道由“四纵五横”拓展为“七纵七横”。德兴市投入 2.1 亿元按一级公路标准建设全长 21.2 公里的铜都大道,使银城、泗洲两大城区连为一体;投入 6000 万元建设女儿路及沿河北路防洪景观工程,打通了城市交通经脉。(上饶日报,2010)

用项目带动城市建设,在基础设施建设上舍得投入,是赣东北县域推进城镇化的精彩之笔。横峰县 2010 年实施城市重点功能性项目 41 个,教育园区、卫生城、中心敬老院等项目顺利建成,红枫公园、兴安广场改造顺利推进。(张义科,2011)铅山县 2010 年共投入 18 亿元,全面启动了 60 个城镇化重点建设项目。(汪东才、饶静霞,2010)

城市建设的根本目的,就是要让城市的基础设施为居住在城市里的人服务,以人为本是城市建设的出发点、落脚点和最高境界。赣东北县域城镇化,围绕“宜居、宜业”目标,在基础设施建设上狠下工夫。铅山县围绕与群众密切相关的吃住行问题,加强配套功能建设,提升城市承载能力。投入 1 亿余元先后新建了日供水 4 万吨的自来水厂、城南 35 千伏变电站和经济适用房及廉租房小区;投入资金 850 万元兴建了城东停洗车场、垃圾中转站;投入资金 4800 万元,启动了生活垃圾无害化处理场建设项目;投入资金 6000 万元,新建了城南教育园区、铅山二中;投入资金 1000 万元,开通了城乡公交。(汪东才、饶静霞,2010)弋阳县 2010 年投资 8.5 亿元,重点实施了城北停车场、城北防洪堤、方志敏公园、信江三桥、方志敏纪念馆、天然气管网等 21 项重点工程,城市功能不断完善。为突出生态旅游城市特色,弋阳县关闭了城区里的三清山啤酒厂和龟峰水泥厂;投资 1 亿多元建成了垃圾填埋场和污水处理厂,对城市垃圾和污水进行无害化处理;投资 5000 万元,分别建设了县际汽车站和长途汽车站。(康仁辉、吴生明,2011)余干县 2010 年共投入 3 亿多元,完成了廉租住房、西三路、野趣村棚户区拓宽改造等 20 多个城市重点基础设施建设;启动了投资 1 个亿、规划面积 120 亩的城市生活垃圾卫生填埋工程建设;投入 6700 万元建设了城市污水处理厂和 15 公里长的污水管网,提高城市污水处理能力;投入 600 多万元用于老城区道路改造,保证了城区亮化率在 98%以上。(史卫城等,2011)广丰县加快推进“四个十”项目建设,即:①围绕“拉开城市框

架、优化布局”,新建和改造广丰大道、中环线、铜钹山大道(二期)、竹航大道、竹航山人防隧道、桑园南北路、西广路延伸、白鹤大道、裕丰大道延伸、芦洲大道延伸等十大路网工程;②围绕加快建设“一河两岸快速交通圈”,新建和改造裕丰大桥、芦洲大桥、三官殿大桥、广丰大桥、水南大桥、下余大桥、黄家淤大桥、永丰大桥等十座大桥;③围绕“改善城市人居环境,培育城市文化”,新建和改造农民学院、吴俊发艺术馆、青少年活动中心、广丰中学搬迁、养村山公园、竹航山公园、河滨公园、特殊教育学校等十大工程;④围绕“完善城市功能,提升城市品位”,加快推进棚户区改造、保障性住房、东门客运站、商城大市场、汪洋大市场、裕丰大市场、汽车大市场、挖掘机大市场、妇幼保健院搬迁、县中医院搬迁等十大民生工程。(广丰县人民政府网,2010)基础设施的建设,改善了老百姓的生活质量,提升了城市品位,成为城市的形象名片。

宜居环境的最大特点就是城市的绿化、美化,就是城市的生态系统建设。德兴市投入1个多亿实施聚远大道、铜都大道等城区绿化项目,打造森林城市,2010年实现城区人均公共绿地面积14.37平方米。(上饶日报,2010)万年县城市绿化覆盖率达43.7%,绿地率达41.5%,人均绿地面积达13.8平方米,县城道路亮化率、硬化率分别为98.8%、99%。(程文,2011)余干县城市建成区绿地率达41.83%。(史卫城等,2011)婺源县星江湿地公园,随着一期4500米绿化带工程的完工,为新老城区的住户提供了休闲场所,也成为文化生态城市进程中一张亮丽的名片。星江湿地公园紧邻的千年老城区是婺源最为繁华的商业中心,这片区域可谓寸土寸金,但是考虑到老城区居民的日常活动和休闲娱乐,婺源县政府又把价值4000多万元的2万平方米商业用地划归湿地公园建设,使其面积增至80多万平方米。(周建锋,2010)如今,这里已成为闹市中的一片绿洲。

3. 完善老城区,建设新城区

赣东北各县城镇化率在“十一五”期间,都分别超过30%,也就是说都进入了城镇化加速期。进入城镇化加速期,城市人口将快速聚集,城市规模将快速扩张,对城市决策者来说就面临一种抉择,是在老城区基础上摊大饼式扩展城市规模,还是根据产业发展和人口聚集的特点,实行组团式发展,在完善老城区的基础上,将工业园区和新城区建设同时并举,使城市的不同区域在快速发展的过程中实现互相促进,良性互动。赣东北各县的决策者和建设者正是选择了后者,使县城建设在快速城市化的过程中,发生了并将继续发生根本性的变化,不仅老城区的面貌日新月异,人民生活质量逐步提高,而且新城区的建设拉开了城市建设框架,工业园区产业集聚与新老城区人口聚集同步进展,相得益彰,为各县城市化打下了可持续发展的坚实基础。

横峰县在“十一五”期间,扎实推进老城区、新城区、岑山景区和工业园区基础设施建设,促进四区一体化发展。老城区方面,结合公安局、教育局等单位的搬迁,促进临街危旧房屋连片开发,对城区尚未改造的主街面和里弄小巷进行硬化改造。新城区方面,对行政中心1平方公里范围内编制修建性详规,按规划进行有序建设;续建完成上年开工建设的大部分功能性项目;开工建设综合商务大楼、四星级宾馆、红枫公园等一批重点项目。岑山景区方面,完成主景区游步道、百亩红枫林和部分旅游休闲设施建设,对景区周边环境进行规划和治理。工业园区方面,加快完善园区交通、水电、电视、通信、互联网等配套设施建设;加大园区

环境整治和绿化亮化工作力度,园区绿地率超过38%。

2010年,铅山县共组织实施10个城建重点工程项目,全面完成了鹅湖大道A、C段和胜利南路的改造;基本完成外环中路、九阳大道和城西“三纵二横”五条道路的路网建设;完成了县城9条总长度达1000米的街巷改造。这些城建重点工程项目的相继竣工,提升了城镇品位,拓展了城区面积,为加速县城由“老城区改造”向“一江两岸”发展格局转变打下了坚实基础。

广丰县按照“完善老城区、建设新城区”的思路,对老城区进行“北拓、南优、东进、西连”的组团式开发,城市建设中心向北转移、深度开发下溪片区,进一步突出塑造城市特色、推进旧城改造、完善城市功能的新型城镇化理念。

万年县实施旧城改造,提升城市品位。积极实施建德东大街、六零中路改造工程,不断提升县城整体形象;加大市政基础设施的建设力度和城中村改造力度,全面完成城区主要街道破损路面、下水道的修补工作;充分利用珠溪河自然风貌,投资1.86亿元建成全长5.6公里的绿色长廊,实现了自然景观与人文景观、原生态与现代美的有机结合,成为广大市民休闲娱乐的理想场所。

4. 形成了城市建设定位和各具特色的建设思路

城镇建设必须根据县域的历史传承、山形地貌、经济基础、产业性质、发展方向等因素,决定城镇建设的定位,才能形成建设的特色和优势。从赣东北各县城的发展定位,我们欣喜地看到,各县都在着力打造自身的特色,通过特色形成自己的优势,通过特色和优势促进县域经济社会发展。

德兴市的城镇发展思路是做大“金三角”,即主城区、泗洲镇和花桥镇形成三角发展的城镇建设态势。构建一条泗洲至花桥的快速通道,形成一个20分钟的小城市圈。三大镇要做到既分工,又协作,既有区别,又有互补,各有侧重,形成不同的功能区。在主城区,要巩固优势,加快发展第三产业,形成理所当然的政治文化中心。在泗洲镇,要以铜矿为依托,加快发展有色金属产业,做大经济实力,形成实质意义上的经济中心。在花桥镇,既要依托金矿发展工业,更要依托梧桐洞发展旅游业,形成一个休闲度假中心。“金三角”的城镇发展思路,既是当前城镇建设的具体要求,更是城镇长远发展的基础。

婺源县的城市定位是“山水文化旅游城市”,根据这一定位,天佑路、文公路、文博路等形成了宾馆一条街、饮食一条街、商贸一条街的合理布局。

上饶县的城镇空间定位是“一核心、两组团、四卫星、多集镇”。

玉山县的城镇发展思路是“一级中心(核心城区)、二级重点(3个重点镇)、三级网络(其他乡镇所在地)”。

鄱阳县城发展定位是“浪花上的城市、鸟语下的乡村”,努力打造中国湖城。

铅山县的城镇发展思路是“对接城东、建设城南、开发城西、规划城北”,做到“城区、园区、景区”三区联动,形成城市特色。

弋阳县根据自身特点,将城镇发展与旅游发展相结合,按照“城市化建设带动旅游发展、旅游发展促进城市化建设”的思路,将城区的方志敏纪念馆、叠山书院等旅游资源整合到龟峰景区一起进行规划建设,达到城区即景区、景区即城区的目的。

二、做法与经验

1. 工业化与城镇化双轮驱动,促进县域经济社会又好又快发展

工业化在聚集产业的过程中聚集人口,城市化是工业化的结果,符合规律的城市化又是工业化的动力,城市化为工业化提供源源不断的劳动力,工业化又带动第三产业的发展,第三产业的发展又加快城市化的进程,如此形成良性互动,促进县域经济社会达到又好又快发展,并实现可持续发展。这既是工业化与城市化互动的一般规律,也是赣东北县域城镇化的主要做法和突出经验。

广丰县“十一五”期间共引进 5000 万元以上工业项目 105 个,其中亿元以上项目 36 个,年纳税过百万元以上的企业有 114 家,其中纳税过千万元的企业达 21 家。2010 年全县规模以上企业总数达到 135 家,其中销售收入过亿元的 36 家;实现规模以上工业总产值 204 亿元,规模以上工业增加值 48 亿元,分别同比增长 32.89% 和 11.44%。2010 年,实现工业增加值 59 亿元,年均增长 18.31%。2010 年广丰工业园区主营业务收入突破 200 亿,达到 225 亿元。在工业化的带动下,广丰县 2010 年县城建成区面积达到 21 平方公里,人口逾 21.5 万人,城市化率达 49%。城市化水平保持全省、全市领先,初步形成了梯次明显、层级合理的城镇体系。(周遐光,2011)

万年县加快经济发展,建设产业新城。实施“工业兴县”战略,打造“一园四集群”,县工业园区被列为省级生态工业园区建设试点,开发面积达到 6.15 平方公里,落户企业 234 家,其中投产企业 108 家,实现主营业务收入 75 亿元,精细化工、户外用品、光伏能源、食品加工等四大主导产业逐步发展壮大。工业增加值达到 25.41 亿元,增长 22.6%。(程文,2011)工业的发展,创造了大量就业机会,增加了县城对人口的吸附和集聚能力,拉动了房产物业、生活消费等多种市场需求,为县城建设注入了生机和活力。

“小小横峰县,三家豆腐店,城东喊一声,城西听得见”,这是十年前横峰县的一个真实写照。如今,“小小横峰县,天天都在变,城内大发展,城外出经验”成为时下横峰的民谣。以前,横峰县城的建成面积只有 5.6 平方公里,到了 2005 年,县城扩大到 6.7 平方公里,其中园区占了 1.2 平方公里。2009 年,县城快速扩大到 9.5 平方公里,园区面积更是达到 3.25 平方公里,占城区面积的三分之一。横峰以新型工业化为抓手,全力主攻园区经济,目前园区的产业从开始的“捡到篮子里都是菜”到“锁业马赛克”“粗铜加工”,再发展到现在的“腾笼换鸟”,大力发展高科技含量的企业。在 2010 年初全国参评的 2001 个县(市)中,横峰被评为全国县域经济基本竞争力提升速度最快的百县(市)之一。2010 年实现生产总值 44.88 亿元,增长 15%;财政总收入 6.488 亿元,增长 38%。(张义科,2011)

没有产业支撑的城市,就会缺失动力,缺少张力,缺乏竞争力。铅山县三区联动,强化经济支撑。坚持实行“城区、园区、景区”三区联动,以新型工业化支撑新型城镇化建设,以园区促城区、以城区带景区,逐步增强县域经济综合实力。2010 年,实施了“1+1”(即城西扩张 1 平方公里、城南拓展 1 平方公里)发展战略;开展了“工业园区企业投产见效年”活动,园区实现主营业务收入 61.3 亿元,增长 77%,增幅列全省第一位;实现税收 3.07 亿元,增长 92.1%(剔除退税)。(汪世谷,2011)

弋阳县积极引入新型城市综合体概念,提出了“一城三区、三区联动”的城镇化、工业化、旅游产业化发展思路,打破狭义上的城市概念,把园区、城区、景区放到大城建里去规划,融合到大工业里去发展,统筹到大旅游中去建设,努力完善城区,做大园区,建美景区,实现三区优势互补,促进了工业、城建、旅游联动协调发展。在园区建设上,该县以城市化模式规划建设工业园区,以园区发展带动城市化建设。近年来,面对城镇化和工业化发展的新形势,他们在建设好志敏工业小区、道口工业小区的基础上,做一步、看二步、想三步,把城区的志敏工业小区让位于城市建设,按照“低碳、生态、科技”的要求,启动实施了工业园调区工程,新建了规划面积达12平方公里的南岩工业小区。2010年,该县依托现代化工业园区,引进5000万元以上工业项目11个,实际进资15.5亿元。目前,该县打造成了以海螺水泥为龙头的新型建材和以旭日铜矿、弋铜实业、富达铜材为龙头的有色金属两大优势产业,2010年这两大优势产业实现增加值11.5亿元,上交税金1.1亿元,分别增长31%和62%。在城区建设上,该县遵循“高起点规划、高标准建设、高效益运作”的原则,仅2010年就投资8.5亿元,重点实施了城北停车场、城北防洪堤、方志敏公园、信江三桥、方志敏纪念馆、天然气管网等21项重点工程,城市功能不断完善。(康仁辉、吴生明,2011)在景区建设上,该县按照“城市化建设带动旅游发展、旅游发展促进城市化建设”的思路,将城区的方志敏纪念馆、叠山书院等旅游资源整合到龟峰景区一起进行规划建设,达到城区即景区、景区即城区的目的。

工业化与城市化的加速发展,也带动了城市产业的发展。上饶县随着城市品位的提升,城市产业更加繁荣。2009年城区建筑业、房地产业实现税收10875万元,增收1778万元,增长19.5%;专业市场效益彰显,月亮湾汽车城、国际家居城等市场共实现销售收入5.75亿元。获得“省级园林城市”“省级文明城市”等称号。

2. 与新农村建设相结合,城乡统筹

城镇化一头连着城市一头连着农村,城市化加速期特别要注意城乡统筹,既抓城市人口聚集、规模扩展,也抓农村乡镇建设和村容村貌整治。赣东北县域在城镇化加速期,以新农村建设为抓手,统筹城乡发展,努力实现城乡一体化。

上饶县按照“一核心、两组团、四卫星、多集镇”的空间定位,按照让广大农民早日“种上放心田、走上平坦路、穿上保障衣、栽上产业树、住进生态村”的思路,依托新农村建设载体,大力改善农村环境。全县第4批149个省级新农村试点建设扎实推进,“一大四小”工程、“三清三改三通”工程稳步实施,加大美化绿化力度。2009年以来,“一大四小”工程完成造林7.01万亩,投入资金6356万元,完成路面硬化270千米,全面完成了通乡公路硬化工程,基本实现了村村通水泥路。以农村公路、水利等为重点的基础设施不断完善,农村生产生活条件进一步改善,全县农村呈现出新的面貌。与此同时,上饶县还突出抓好城镇道路、供水排污、美化亮化等基础设施建设,集镇建设力度加大,集镇道路、美化亮化等基础设施不断完善,皂头、枫岭头、石狮等集镇辐射效应得到加强。

铅山县积极构建“以县城为中心、辐射小城镇、带动新农村”的“1+8”新型城镇化发展新格局,引导人口和生产要素向公路沿线集镇聚集,把河口、永平等建成工业商贸重镇,把鹅湖、石塘、稼轩建成文化旅游城镇,把湖坊、汪二建成农产品生产加工基地,把武夷山建成旅游边贸重镇,把葛仙山建成宗教旅游城镇,把紫溪建成农产品集散地,把太源、篁碧建成畲族

民俗旅游乡。这些集镇以交通干线为纽带,以产业为依托,辐射城乡、协调发展,提升了城镇的承载力和品位。通过集镇建设带动新农村建设是铅山县的一个亮点。该县始终把产业发展作为新农村建设的首要任务来抓,立足优势,因地制宜,对各村点的产业发展和“一村一品”进行规划。目前,很多村点的“一村一品”已初具规模,90%的村点都有自己的农民专业合作社,产生了一定的经济效益。如太源畬族乡的“畬菇”远销上海、福建等地,葛仙山乡的白莲已走进各大超市。铅山县的新农村建设还坚持了“顺应民意、顺势就势、凸显特色”的原则。如太源畬族乡马安村余家、郭家以改房项目为重点,本着彰显民族特色的原则,统一对村点内的旧砖混房进行了粉刷、压脊,屋檐加装蓝色封檐板,瓦头进行点缀等,民房成为太源畬族乡一道靓丽的风景;新滩乡江东家村东石,浆砌一新的水塘、蜿蜒的林间小道、葱翠的小竹林、开阔的户外活动场所,一切都错落有致,清新优雅,犹如“城郊公园”;鹅湖镇鹅湖村塔脚底从规划到建设与鹅湖书院景区风格、样式积极衔接,融为一体。铅山县新农村建设不仅注重了产业带动、突出特色,还不断加强文化阵地建设,每个村点都建有文化墙、文化活动中心、农家书屋等,在新农村建设中,广大农民真正分享了城市化、工业化的成果。

玉山县在大力推进城镇化的过程中,深入开展以绿化、洁化、美化为主要内容的新农村建设。扎实推进以村道硬化、卫生改厕、清洁能源、安全饮水四项工作为重点的“十村示范、百村整治”工程和农村垃圾无害化处理工程,着重抓好旅游沿线、干道沿线、城郊结合部新农村示范点建设,2007年至2010年共投入资金2.19亿元,完成了316个新农村示范点建设,建成了一大批整洁美观、乡风文明的“田园农居”,城乡面貌焕然一新,人居环境明显改善。

3. 规划先行,规划指导建设

在“十一五”期间,赣东北县域城镇化强化了规划意识,抛弃了“拍脑袋、拍胸脯”进行城镇建设的盲目行为,各县在这一轮城镇化过程中,都是规划先行,并突出了规划在建设中的指导和约束效力。

规划并不是完成上级要求的摆设,更不是“跟风”而行的千篇一律的“图纸”,而是根据各县山形地貌、产业基础、文化传承等特色制定的建设蓝图,是必须遵循的建设“法规”。德兴市80%是山区,适合城市建设的大面积平地不多。该市从实际出发,明确了“北线南块中心镇”的城镇化发展战略,用自然生态和谐的理念来进行城镇建设规划,先后聘请浙江东华设计院、四川规划设计院等地专家编制了200多项城市建设发展规划,建立了较为完善的市域规划体系。在规划时坚持做到“人不能大于自然、物不能高于山体、色不能冲于天颜、形不能过于杂乱”。在城市建筑的规划设计中,选择建筑层面不超过7层、高度限制为22米、房顶用坡形、颜色以天蓝为主色的建筑外形,城市建筑凸显强烈的层次感和自然生态的和谐感。目前,该市中心城区控规覆盖率100%,重点乡镇控规覆盖率80%,乡镇总体规划编制率100%,行政村规划编制率100%。该市在规划实施过程中坚决维护规划的“刚性”和“刚性”功能,“刚性”就是规划是建设的纲领性蓝图,“刚性”就是规划是建设必须遵循的法规。该市在城镇化过程中坚持一张蓝图绘到底、一把尺子量到底,严格执行规划审批、认证、“一书两证”和规划落实全程监理制度,所有建设项目包括单体建筑项目都必须经规划委员会研究决定后方可实施。

上饶县在城市规划中明确“将上饶县城建成城市功能和艺术品味相得益彰的精品城市”

目标,做好新老城区、重点地段和大型建筑的城市空间、城市形态、城市天际线和城市色彩设计,创造山、水、园、林与现代城市和谐统一的都市环境。作为以农业为主的县城,在城市规划中能引入“城市天际线”和“城市色彩”的理念,并用这种理念引领城市建设,我们完全有理由相信,在这种前瞻性规划的指导下,县域城镇化一定能够健康、快速发展,城镇建设在现代化的过程中一定能够几十年不落后,城镇建设的水平一定可以上升到一个崭新的境界。

各县在城镇建设规划中,不仅突出本县(市)特点,还注意近期建设与远期规划的结合,注意专家规划与群众意见相结合。万年县已完成县城总体规划、国际稻米城概念性规划、城区重点地段和近期建设发展地块控制性详细规划、珠溪生态城控制性规划等十多项城市建设规划,并通过广泛论证以保证规划的可操作性和前瞻性。

各县不仅编制了城镇建设规划,还注意了在城镇化加速期对古村镇的保护,编制了古村镇的保护规划;不仅编制了建筑规划,还突出城镇的宜居特色,编制了以人为本的绿化规划等。如铅山县在完成县城控制性详细规划、城西新区规划、住宅小区规划、城镇给排水规划、街道沿街房屋立面建设规划和新农村建设及部分安置小区规划的同时,还编制了古镇保护规划、绿地系统规划、县城“山水园林景观”概念性规划等。

各县还加强了规划执法,遏制违章建筑。一方面,深入推进“阳光规划”,完善规划批前、批后公示和规划放样、验线、监督管理制度,让建设单位和群众对规划做到心中有数,依规而行,既减少建设单位和群众违规建设的损失,也减少了行政执法的成本。另一方面,充分发挥规划的监管作用,严厉查处违法违规建筑,遏制县城违法违规建筑的蔓延。如铅山县2010年共发现违法案件360起,下发停建通知书360份,立案查处30起,拆除违章面积3000平方米,维护了规划的权威性,很好地起到了“依规建设”的示范作用。

4. 形成机制,依法管理

在城市化加速期,城市人口不断聚集,城市规模不断扩大,流动人口不断增加,给城市管理提出了新的要求和新的挑战。创新城市管理机制,依法规范城市管理,是赣东北县域城镇化过程中的特色。

进入新世纪,随着工业化和城市化的推进与加速,困扰许多城市的被称为“城市之痛”的一些痼疾也在赣东北县域显现,呈“七多三高”之势。“七多”是指:非法建筑多、非法采砂多、市容乱象多、无证经营多、暴力抗法多、推诿扯皮多。“三高”是指:执法成本高。由于执法不够及时有力而造成反复执法,导致政府部门执法成本居高不下;社会成本高。在执法过程中,执法相对人也会遭受相应损失,造成社会财富浪费;政治成本高。有不少执法行为涉及当事人的切身利益,容易引起执法者与执法相对人之间的对立,一旦发生暴力抗法事件,就会影响党群、干群关系,影响社会和谐。于是就出现了一个怪圈:执法部门年年要求加人,执法成效却很不尽如人意,在整治、反弹之间反复。滞后的城市管理,势必影响对外形象,抹黑发展环境,成为制约经济社会进一步发展的“瓶颈”。

如何找到一条既合乎法律又符合县情,既不增加人员又实现强力、科学、和谐执法的路子呢?赣东北各县进行了许多有益的探索,创造了许多有价值的经验。

创新行政执法综合管理机制,横峰县在这方面做了一个很好的探索。他们的做法是:成立县行政执法综合管理办公室。该机构不是具体的执法部门,而是指导、帮助和协调各行政

执法部门的管理机构,其工作原则是各行政执法部门负责其管辖范围内的监督和轻微违法行为的处置,发现有重大的违法活动则向办公室报告,请求办公室协调,派其他的执法人员协助执法。这样一来,一是不改变执法主体,执法的正当性和准确性得以保障;二是各执法部门只负责监督和轻微违法行为的处置,编制内的人员就可以承担;三是因为不再聘请社会人员,执法人员的素质得到保证;四是协助执法,握指成拳,极大震慑了违法人员,暴力抗法事件大幅下降;五是由于相关人员的违法行为在初始阶段就得到了监督,违法群众的损失也降到了最低,干群关系很少因执法而恶化。横峰县在行政执法方面探索的这种全新工作模式,概括说就是三个“两位一体”:一是从职能配置上,构建统一执法+相对集中行政处罚权的“两位一体”模式。在坚持对外执法主体不变的基础上,将城乡规划、国土资源、城市管理、市场管理、文化稽查、水政稽查、交通运营七方面的行政执法职能和行政处罚权统一划入,实行综合管理,使行政管理与行政执法、行政处罚有效分离,形成相互制约、相互监督、职权统一的运行机制,最大程度提高了行政执法效率;二是从组织领导上,构建行政管理部门领导+执法办专职领导“两位一体”模式。成立了行政执法综合管理办公室党组,由一名党员副县长任党组书记,原行政管理部门领导任党组成员,同时办公室设立专职主任、副主任,负责日常执法事务,重大执法事项由党组会议决定后直接由办公室统一协调执法,使各行政管理部门之间、原行政管理部门与执法办之间相互沟通、相互配合,形成了步调一致、工作配合、整体高效运转的工作机制,处理好了管理与执法的关系。三是从队伍配置上,构建执法队伍+公安保障队伍“两位一体”模式。从城管大队、国土监察大队、市场管理局、文化稽查大队和公安特警等单位抽调70余名执法人员进行集中办公、统一管理,执法人员人事、工资关系挂在原单位,党组织关系统一转入新单位。执法与公安两支队伍协调配合,有效整合了行政执法资源,降低了执法成本,形成了职能健全、保障有力的队伍体系,暴力抗法事件明显减少,为执法工作创造了良好的环境。横峰的实践证明,行政执法综合管理办公室的成立及正常运行,有效地破解了县域行政执法难题,同时行政执法工作的大突破促进了经济实力的大提升、社会事业的大发展、社会和谐度的大提高。

铅山县在城市管理机制方面也进行了有益的探索。一是实行网格化管理,以主干街道为中轴线,将城区划分为2个一级网格和若干个二级网格,进行全方位、无缝隙管理,提高城市管理效率。二是实行企业化考核,采取绩效考核、岗位竞争、末位淘汰、跟踪督查等措施,对城管队伍实行动态考核评定。三是实行人性化服务,设立城管“110”服务热线,24小时受理居民举报投诉;对违规者,以教育为主;对违章者,做到文明执法,城区“脏乱差”现象得到有效遏制。同时,铅山县以创建文明卫生城市为城市管理的突破口,实行每天由一名县级领导带队督查城区市容市貌和环境卫生、一名乡镇班子成员督查本区域卫生、机关单位轮流检查城区卫生、全体机关干部每周五下午打扫卫生包干区,形成了“领导带着干部扫、干部引领群众扫”的氛围。坚持每月开展城区交通秩序整治,开通城市公交车,规范城市出租车经营,使县城三轮车逐步软性退出。

5. 创新融资模式,破解资金瓶颈

加快城市建设,资金投入是关键。创新投融资模式,赣东北各县进行了大量的尝试,有效破解了城市建设的资金瓶颈。铅山县和德兴市的做法和经验具有代表性,我们仅以这两

个县市为例。

铅山县坚持多渠道筹集建设资金,五年来,全县共投入城镇项目建设资金 43.6 亿元。一是拓宽资金筹集渠道。2010 年,向上争取项目资金 1.5 亿元;通过发行信托产品、国有资产质押等渠道融资 1.68 亿元;鼓励和吸引民间资本投向城市建设,采取 BT、BOT、BOLT、PPP 等模式融资 5.43 亿元,形成了城市建设投资主体多元化的良好格局。二是发挥资金撬动效应。充分发挥财政资金的杠杆作用,由财政投资 5900 万元推进县城西部大开发,建设了城西防洪堤和城西路网,使地价产生“倍数效应”,带动了“1+16”项目集聚区建设,引进投资达 6.3 亿元。2010 年,通过融资 9600 万元,拉动了 60 个重点工程项目建设,总投资达 18 亿元,撬动效应放大近 20 倍。三是改进资金调配方式。按照“量力而行、尽力而为”的原则,优先安排民生类和公共服务类建设项目配套资金;工程资金跟着工程进度拨付,确保工程建设保质保量有序推进,未出现一起因拖欠工程款而上访的现象。

德兴市为有效破解城建资金不足的难题,坚持运用市场机制,整合城市资源,多渠道、多形式融汇资金,实现城市的自我发展、可持续发展。2003 年,该市就成立了城市建设经营总公司,作为城市建设投融资平台,先后向国家开发银行、江西信托公司、工商银行等融资 8 亿元,用于城市基础设施建设。为保障融资平台的安全高效运转,该市财政专门设立偿债基金,2009 年规模达 9000 万元,专门用于偿还债务本金和利息,做到科学管理、安全运行、风险可控。此外,该市变“卖地筹资”为“收地融资”,实行政府土地收购储备制度,控制土地一级市场,搞活二级市场,实行土地有偿使用、滚动增值。该市还发售了德兴市第一个集合资金信托产品,成功融资近 2 亿元用于城建。

6. 依法征地拆迁,合理补偿安置

在城市化加速期,城市规模不断扩大,征地拆迁成为城市化过程中的一道难题。为破解难题,赣东北各县解放思想,大胆探索。各县都出台了征地拆迁补偿安置的政策文件,依法依规进行补偿安置,确保被征地农民生活无忧、发展无碍。

广丰县在 2008 年就建立了“经济补偿、社会保障、就业服务”三位一体的新模式。决不让被征地农民吃亏,决不把被征地农民当包袱,发展的成果要与农民共享。2007 年,省里的征地补偿标准是每亩不低于 18700 元,而该县除了向被征地农民发放经济补偿 18800 元/亩以外,每年还要发放生活补助 600 元/亩,连续发放 15 年,实际补偿金额达到了 27800 元/亩。同时,为了妥善解决被征地农民的住房问题,该县出台了《广丰工业园区住房困难户安置办法》,向被征地农民提供最优惠的建房、购房扶持政策。足额发放被征用土地补偿金,只能算是“财货两讫”。如何把“一锤子买卖”变成“一辈子呵护”,让农民共享经济发展的累累硕果,共享公共财政的灿烂阳光?该县在省市有关部门的关心支持下,出台了《广丰县被征地农民养老保险实施办法》,把被征地农民全部纳入“大社保”体系。被征地农民参保后,男的年满 60 岁、女的年满 55 岁,每月就能按时领取养老金,并确定养老金标准根据经济发展逐年增加。该县通过建立被征地农民档案,利用园区劳动保障事务所先后向园区输送合格的“转岗农民”,解决了被征地农民的就业问题。

德兴市在拆迁方面,严格按照法律法规办事,注重解决工业化、城镇化快速推进当中新出现的问题,及时排除和化解因动迁引起的社会矛盾和纠纷。对失地农民集中建设居住新

区,实行有情安置,近年来,先后高标准建成了小吴园、汤家、朱潭埠、女儿田等安置小区。

横峰县最大限度地让百姓共享园区发展之成果。在园区征地拆迁补偿上,不仅于2008年提高了征地标准,而且对2002年以来征用的土地,按照水田800斤稻谷/亩、旱地400斤稻谷/亩的标准,给予失地农民20年不变的追溯补偿,并对所有困难失地农民参照低保办法和标准予以生活保障,让失地农民“失地不失利”。在园区失地农民就业上,实行“优先培训、优先就业”的扶持政策,鼓励失地农民到园区就业或自主创业,让失地农民成为“产业工人”。在园区失地农民安置上,按照新农村建设的标准,专门规划设立了蒋家、童家两个安置新区,让失地农民成为“城市居民”。

三、启示与建议

1. 编制城镇体系规划,引领城镇化快速有序发展

县域中城与镇协调发展是新型城镇化的重要特点之一。编制城镇体系规划是县域加快城镇化进程的需要,是合理进行生产力布局的需要。城镇与县域是不能分割的,城镇是县域的结点和增长极,县域是城市的载体、支撑和扩散的腹地,真正的城镇规划必然是县域城镇体系中的规划。要实现县域整体的可持续发展,还必须从赣东北这个大区域的角度考虑大中小城市的联系与分工,考虑基础设施的布局与建设,考虑土地的保护与开发,等等。县域城镇体系规划,首先要明确本县在赣东北城镇体系中的定位;第二才是以全区域的目光、角度、层次来规划本县域内的城镇体系。

赣东北在本书中主要指上饶市。上饶市在“十二五”规划中已对全区域城镇体系作出了安排。上饶市“十二五”规划指出:按照“一级中心、二级重点、三级传递、四级网络”的思路,进一步创新城市行政区划体制,完善城乡规划体系,推进上饶市新型城镇化建设,提升城镇发展的质量和水平。到“十二五”期末,把中心城区积极培育成为特大城市,把广丰、鄱阳、余干、玉山县城建设成为20万~50万人口的中等城市,以上饶中心城区为核心,以广丰、玉山、铅山、弋阳、横峰县城为支点,打造成人口超过200万的“1+5”信江河谷城市群,努力形成若干个带动全市经济社会发展的增长极。

赣东北区域经济社会发展的增长极主要是指:信江河谷经济板块、德婺经济区、滨湖经济区等城镇。“信江河谷经济板块”包括上饶中心城区、广丰、玉山、铅山、横峰、弋阳县城及沿线城镇。信州区、上饶县、广丰、玉山、铅山、横峰、弋阳县依托现有的工业基础、交通和人力资源优势,围绕区域中心城市组团发展。信州区、上饶县建成区域性商贸物流中心和游客集散中心;广丰县重点发展镁质陶瓷、锂电池产业,着力打造非金属材料加工基地和城市矿产工程示范基地;玉山县建成汽车零配件及新型建材生产基地;铅山、横峰、弋阳县依托现有工业基础,重点发展有色金属加工、建材、化工产业。

德婺经济区包括德兴、婺源两县(市)。德兴坚持“立足资源促发展,跳出资源求发展”战略,按照“发展和优化现有优势产业,挖掘和扶持潜力产业,突破新兴产业”基本思路,以硫化工产业基地为依托,通过延伸有色产业特别是硫化工产业链条,加快德兴传统工业的结构性调整和转型升级。婺源坚持以生态文化旅游兴县,着力建设生态文化旅游休闲基地,重点发展高新技术及生态产业。