本版编辑：曾西雅
E-mail：t8@studytimes.cn
Tel：010—62806245

打造记得住乡愁的“五彩田园”

——广西壮族自治区玉林市加快新型城镇化建设新探索

□ 中央党校中青二班调研组

广西壮族自治区玉林市行政区域面积12838平方公里，其中，市区建成面积70平方公里、人口70万；总人口712万。总体而言，玉林市是一个“传统农业大市”。2009年以来，广西玉林市以城乡发展一体化为导向，以农村改革为突破口，精准发力，综合施策，积极探索新型城镇化建设多元路径，加快推动农村复兴和城乡发展一体化进程，农业现代化、工业化、信息化同步推进，城镇化速度和质量同步提升，呈现出城乡发展协调、收入差距缩小、基本公共服务趋于均等的良好态势，逐步形成城乡互动，城乡互通，城乡相融的城乡发展新格局。尤其是被冠名为“中国农业公园”“国家4A级旅游景区”“全国休闲农业与乡村旅游示范点”“国家级专家服务基地”“全国农业休闲旅游示范点”和“广西现代特色农业示范区”的“五彩田园”一年内完成规划建设，并于2015年1月开园运营，彰显了玉林近几年统筹城乡发展加快新型城镇化建设探索实践的重大意义，因为“五彩田园”是“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的新型城镇化和新农村建设的新样本、新典范。

探索新型城镇化发展机制和路径

《广西新型城镇化发展规划思路》强调要“重点做大北部湾城市群，着力构建四大城镇群格局。”玉林市的区位优势突出，既属于广西北部湾经济区城市，同时也是广西融入珠三角经济区的重要节点，建设区域性大城市大有可为。因此，玉林市因地制宜地确立了统筹城乡发展加快新型城镇化建设的城市化发展战略，以城带乡、以工促农、城乡互动、产城融合等组合推进，就地和异地城镇化并举，中小城镇和大城市建设协同，加快推进新型城镇化和新农村建设。

玉林市坚定实施城镇化与建设新农村双轮驱动战略，优化城乡空间结构和管理格局，推进以人为核心的新型城镇化建设，探索构建以人为本的新型城镇化发展机制和路径。

坚持规划先行

以全域玉林理念，编制覆盖全市的城乡发展一体化中长期规划以及城乡交通、产业、生态、社会事业等一体化规划；深入推进村镇规划集中行动，实现村庄规划全覆盖，以城乡一体化规划推进城乡基础设施同建、经济社会融合、公共服务共享。目前全市编制了乡镇总体规划70个，乡镇控制性详细规划16个，村庄规划3310个。

加强特色城镇建设

推进玉林城区—北流同城化，推动交通、供水、供电、供气、通讯等基础设施共建共享，实现教育、文化、卫生、社会保障等基本公共服务均等化；推进“兴业县城—玉林中心城—北流城区—容县县城”“玉林中心城—博白县城—龙潭镇”“玉林中心城—陆川县城—文地镇”三条城镇带建设，把22个自治区级中心镇、32个市级中心镇分别打造成工业强镇、农业强镇、商贸重镇、旅游名镇、生态名镇，构建县城和小城镇合理分工、功能互补、协同发展的城镇体系，增强城镇发展的动力和吸引力，引领城乡一体化发展。

城乡基础设施建设和管理一体化

开展城乡一体化基础设施建设大会战，推进城乡风貌改造，从项目、资金、力量等方面优先向农村倾斜安排，实现了交通、水利、电网、信息网络等基础设施向农村基层延伸，不断改善农村生产生活条件。2015年全市实现了乡镇通班车率达100%，行政村通班车率达95.8%；金融银行卡助农取款服务行政村覆盖面达92.43%。

打造就地城镇化示范典型

依托地方特色和资源禀赋，坚持以标准化、规模化、专业化、品牌化、特色化和示范化“六化”为基本要求，推进广西“五彩田园”现代特色农业示范区建设，打造集生态养生、休闲旅游、观光农业于一体的新农村样板。

“三化”联动 促城乡经济协调发展

近年来，玉林市通过推进工业向园区集中、农民向城镇集中、土地向规模经营集中，促进新型工业化、新型城镇化、农业现代化“三化”联动，推动城乡经济协调发展。

深入推进农村综合配套改革，是在新的发展阶段继续解放和发展农村社会生产力、推进城乡融合发展的强大动力和必要条件。近年来，特别是被确定为第二批全国农村改革试验区后，玉林市根据新形势新任务新要求，及时调整改革思路，完善改革举措，以农村产权制度改革、农村土地制度改革、构建新型农业经营体系、农村金融改革、健全城乡发展一体化体制机制和创新农村社会治理机制“六大改革”为重点，综合施策，精准发力，呈现出全面播种、次第开花的生动景象。

工业化跨越发展

2009年全市工业总产值733.2亿元，至2015年已达1590.5亿元，增加超过一倍。龙潭产业园、玉柴产业新城、中医药健康产业园等八大园区完成工业投资200亿元，成为工业投资的“洼地”；机械制造、有色金属、医药食品等八大产业对工业经济增长的贡献率达60.2%，构建了玉林工业产业“航母”。目前，全市10亿元工业企业达18家、亿元工业企业达305家、规模以上工业企业达616家。

城镇化质量明显提升

城市规划科学合理，第二轮土地利用总体规划修编和新一轮玉林市城市总体规划全面完成，推进城镇化跨越发展的7个配套文件相继出台。旧城改造稳步推进，玉林城区—北流同城化步伐加快，城市生态景观进一步完善。投资70亿元，实施285个市政项目，建成了市博物馆、文化艺术中心，完善和提升了城市基础道路等设施。2009—2015年，全市绿化覆盖率由32.26%提高到40.46%；城区建成区面积由54.1平方公里增至70平方公里。

农业现代化阔步向前

全市农林牧渔业总产值由2009年的257.87亿元增加到2015年的448.04亿元。逐步建立健全农业标准化生产体系、农产品质量安全体系、农产品加工体系、基层农技推广体系，中药材、水稻、水果、蔬菜、生猪等生产技术操作规程规范普及应用，全市共建设自治区级以上蔬菜等规模标准园19个，国家级粮食高产示范区18个，玉林市荣获“中国南方药都”“全国粮食生产先进市”等称号。农业机械化发展水平不断提升，全市农作物耕种收综合机械化水平达52.38%，其中水稻耕种收综合机械化水平达71.46%。农业产业化、市场化水平稳步提高，全市农产品加工率达40%，农业产业化组织3000多个，辐射带动农户达67万户，覆盖率达60%。玉林市农村产权交易中心、银丰国际中药港、宏进农副产品批发市场等一批专业性的大型区域中心市场逐步形成。

农业业态创新发展

坚持以调优结构倒逼转型升级，以农村改革促进产业发展，催生了一批新型农业经济业态，呈现出“八大现代农业”交融发展，互为支撑、互为促进的良好局面。

规模农业。全市建设规模达300亩以上的市级现代特色农业(核心)示范区5个，建成50亩以上连片种植基地2323个，形成种粮面积在50亩以上的种粮大户78户。

科技农业。全市农业主导产业良种良法覆盖率达90%以上，水肥一体化、农作物病虫害绿色防控和统防统治、农机农艺结合等先进适用技术广泛应用。

特色农业。全市统筹布局、重点建设中药材等十大农业产业基地，以及20个特色镇、100个特色村和以橘红种植为主的九洲江20万亩中药材种植专属区。

生态农业。全市农业清洁生产技术覆盖面超80%，高标准建设了“清洁田园”示范村40个、示范点80个。

休闲农业。全市共有各类休闲农业景点、休闲农庄、农家乐等350多个，年接待游客300多万人次，解决农民就业4.1万人，产业总收入超10亿元。

安全农业。全市建设蔬菜、水果、中药材等标准园24个，11个产品获得国家地理标志农产品，创建了无公害农产品生产示范基地205个(次)，131个产品获得无公害农产品认证，23个产品获得绿色食品认证，18个企业、38个产品获得有机食品认证。

品牌农业。全市已有38家农业企业产品获得各种名牌产品称号。

电商农业。全市重点扶持建立10个农业电子商务示范基地和10个淘宝村。

创新完善机制 促城乡公共服务均等化

玉林市通过重点实施城乡风貌改造、城乡绿化、城乡清洁“三大工程”，进一步改善城乡环境；完善公共财政保障体系、公共服务网络体系、社会管理创新体系“三个体系”，构建城乡服务保障体系，促进城乡基本公共服务均等化。

围绕破除城乡二元结构，缩小城乡差距，玉林市从户籍制度改革入手，倒逼推动教育、文化、卫生、住房、就业、社会保障等领域的改革创新，逐步打破城乡分割的社会体制，探索建立城乡互动、工农互惠的新体制机制，从政策和制度上保障城乡居民的平等权利，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。玉林市通过建立城乡统一的户口登记制度，建立城乡教育文化一体化发展机制，建立配套齐全、功能完备、运转协调的城乡医疗卫生服务体系和健全覆盖城乡居民的社会保障体系，加快建设幸福和谐新农村。

玉林市特别重视创新农村社会治理机制，立足于城乡一体化发展、群众利益主体多元化，切实加强农村基层组织建设，推动社会管理服务重心下移，建立健全符合市情、规范有序、充满活力的乡村治理机制，让农村成为农民安居乐业的美丽家园。

打造服务型基层党组织

注重从队伍建设、制度建设、服务管理等方面着手，推进农村基层党组织建设，把农村基层党组织建设成为推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的坚强战斗堡垒。

完善村民自治机制

不断建立完善以村民会议和村民代表会议为主要形式的民主议事制度、以村民自治章程和村规民约为主要内容的民主管理制度、以村务公开和民主评议村干部为主要内容的民主监督制度，不断完善“一事一议”“农事村办”等工作制度，把村民自治纳入制度化、规范化和法制化轨道。探索推进“村务商议团”民主管理模式，并荣获2013年度广西壮族自治区组织工作创新成果三等奖。

创新农村社会公共安全管理机制

探索建立“一大六小”大调解组织体系，在建立综治信访维稳中心（工作站）平台的基础上，又在交通、医疗、劳动人事、土地、消费、房地产等重要领域建立了专业性、行业性人民调解组织，形成“一大六小”的社会服务管理平台，有效化解各类社会矛盾纠纷。健全人民调解领导组织机构建设，完善镇(街道)、村（居）调委会，强化行业性专业性和企事业单位调解组织，及时就地解决群众合理诉求。创新推进“天网”系统建设，建立了城区、乡镇、村屯三级联控联防治安监控网，推进“天网工程”向农村延伸，实现城乡社会治安防控体系全覆盖。实施城乡警务战略，推行“一村一警”制度，强化社会治安专项整治，推进城乡平安共建，确保了社会大局保持和谐稳定。

建立农村环境综合治理新机制

以美丽玉林为引领，实施“百村示范千村整治提升工程”，大力推进清洁乡村、生态乡村、幸福乡村建设，建立党政主导、市场化运作、专业化保洁、科学化管理的农村环境卫生综合治理新路子。创建垃圾分类处理体系，健全清洁乡村日常管理制度，95%的乡村因地制宜制定了《村庄卫生公约》《门前屋后“三包”管理制度》《清洁户评选制度》等村规民约，实现村民的自我管理、自我服务。建立桂粤携手治理农村环境的合作机制，以九洲江流域治理为重点，共同推进区域环境联防联治、环境设施资源及信息共建共享、应急机制协调联动，共同保护美丽边界环境。

“五彩田园”的启示与思考

通过对玉林市统筹城乡发展，加快新型城镇化建设探索实践的近距离观察，我们认为玉林的新探索对于我国广大中西部欠发达农村地区具有启示意义和借鉴价值。一是顶层设计、基层探索是统筹城乡发展改革的基础；二是敢为人先、勇于创新是统筹城乡发展改革的动力；三是政府引导、市场主导是统筹城乡发展改革的关键；四是城乡兼顾、协同并进是统筹城乡发展改革的根本。同时还应注重以下三个方面。

顶层设计与整体规划仍有改进提升的空间

2015年6月，玉林市人民政府根据国家和自治区有关通知和上级审定下达的土地利用总体规划调整完善主要控制目标指标要求，结合玉林市实际，对《玉林市土地利用总体规划（2006—2020年）》进行调整完善，已形成覆盖全域的《玉林市土地利用总体规划（2006—2020年）调整完善方案》。《玉林市城市总体规划（2008—2020）》于2010年10月编制完成，新一轮玉林市城市总体规划已于2016年3月经自治区政府批复同意修编，玉林市目前正在进行修编的准备工作。规划先行的理念已有，但是仍然难以全面跟上实践的步伐：当前玉林市在推进落实城镇化与建设新农村双轮驱动战略的实践中，乡镇村层面的规划在质与量上都有欠缺，在部分重大建设项目中仍有“边规划边建设”的现象。资金可能是影响“规划先行”的重要因素。实际工作中可以进一步加强建设前和建设中的调研论证来弥补部分规划缺陷和防止历史的遗憾，更加科学合理地协调好发展速度与质量的关系。

“人的城市化”是新型城镇化建设的最大挑战

城市化，并非一味依靠征地、建造和扩展城市，而应把城市文明和公共财政向农村辐射，缩小城乡差距，将农村建成和城市同等级的公共设施齐全、环境优美、就业环境宽松的区域，让农民能就地享受现代城市文明。从城市化的本质来看，城市化是农业生产方式向工业生产方式转变、农村生活方式向城市生活方式转变的过程。无论是生产方式的转变，还是生活方式的转变，其主体是农民，因此城市化是农民的城市化。农民可以通过进入城市，融入城市而实现生产方式和生活方式的转变，也可以就地实现生产方式的工业化和生活方式的城市化转变。因此最关键最核心的是农民的思想观念现代化和城市化，在加快新型城镇化建设的进程中，玉林需要进一步关注“人的城市化”问题，在文化教育建设上加大力度，投入更多的资源，特别是以“五彩田园”建设为标志的就地城镇化进程中，需要进一步引导农民转变观念并加强对其技能培训。

就地城镇化与异地城镇化要协调发展

异地城镇化和就地城镇化是城镇化发展的两种方式。事实上，从世界城镇化发展历程来看，异地城镇化是世界各国城镇化发展的主要方式。20世纪80、90年代，苏南地区就地城镇化方式的成功，得益于紧邻上海，具有工业化、市场化、现代化和外向型经济的先发优势和交通区位优势，人口与城镇密集度高的地域特征以及农业经济发达的历史基础。近年来，玉林市探索中西部欠发达农村地区的就地城镇化和新农村建设的新模式、新路径，取得了令人瞩目的成就。同时也需要科学地认识到，就地城镇化建设，既要注重宜居也要注重宜业，更应与新农村建设同步协调进行。因为就地城镇化需要一定的城镇经济基础和就业保障，才能吸纳和稳定农村转移劳动力。要使小城镇真正成为承接农村人口转移的重要节点，必须加快提升小城镇的综合承载力。一方面加快构建和完善小城镇基础设施体系和公共服务体系，提升小城镇空间功能品质，构建宜居的人居环境。在满足农业转移人口和城镇中低收入人群的住房需求上，要积极探索集体经济组织和农民利用集体建设用地建造公租房以降低政府成本的方法；在交通网络体系上，要强化中心城市与周边中小城市和小城镇的交通联系，完善中小城市和小城镇的对外交通体系，加大城镇公共交通投资力度，加快发展公共交通。通过公共基础设施的不断完善完备，吸引人口就地城镇化。另一方面要注重扶持小城镇产业发展，避免分散化、小规模、同质化、低端化的发展方式和空间形态，加快小城镇产业升级和结构优化，促进乡镇企业创新型转型。引导产业发展模式由资源消耗型向创新型、科技型转变，挖掘培育城镇特色产业，加快发展农产品深、特加工以及农业产业化、规模化、特色化，提高小城镇土地资源利用率。旅游型小城镇要充分发挥旅游业对地方经济的带动作用，延伸旅游产业链，合理开发现有旅游资源，适度发展新的人造旅游景点，促进旅游业的繁荣。发展特色工业产品的城镇，要积极与国内外知名的大专院校开展科研合作，引进科技含量高、产品附加值高的科研成果落户县城和小城镇进行产业化生产，不断加大技术投入，推动产业快速升级。同时，要加大生态环境和历史文化特色保护，实现宜居城镇的可持续发展。因此，如何全面协调地推进新农村和新型城镇化建设、如何选择科学的新型城镇化路径是未来玉林发展的最大挑战与机遇。

玉林的调研让我们再次清醒地认识到：中国人口众多特别是农民众多的国情现实决定了城镇化不可能把所有农村都变成城市，也不可能把所有农民都转移到城市。在科学发展观指导下，农民无须进城而“就地”实现生活质量和生活方式的城镇化，已不再局限于理论探讨的领域，也不再属于东部沿海发达地区的“先例”，已成为广大中西部地区具体生动的实践。就地城市化是中国特色的城市化之路的又一创举，农村就地城市化最终目的是为了实现城乡一体化。无论是就地还是异地城镇化，都是推动城乡之间统筹协调发展和共同发展的过程，最终实现城乡之间功能的融合、空间的融合、文化的融合、产业的融合和生态的融合。农村综合改革，统筹城乡发展，新型城镇化建设，只有起点，没有终点。

（调研组成员：卢红兵 李汉成 赵月霞 陈超 李常官 陈现宾 高静宇 于静波 赵玉坤 彭立威）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 社长：许宝健 总编辑：戴小明 广告部电话：(010) 62805313 发行部电话：(010) 62805431 62806227（传真） 总编室电话：(010) 62806228 62805368 电子信箱：zbs@studytimes.cn
出刊：周一、周四 定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂