

# 伊犁地区新型城镇化发展思考

马玲玲

(1.新疆伊犁州伊宁市住建局,新疆 伊犁 835000;2.新疆兵团第四师建设管理服务中心,新疆 可克达拉 835219)

**摘要:** 社会经济的迅速发展推动了我国城市化进程的不断加快,但激化了城乡发展不平衡这一问题,城镇化逐渐成为“房地产化”的代名词。因此,新型城镇化成为我国提高城镇化质量,推动其健康、稳定发展的重要突破口。结合伊犁地区新型城镇化建设情况,在目前新型城镇化建设的过程中存在的问题。对此,提出了完善城乡发展一体化机制体制、深化土地管理制度改革、创新城镇化资金保障机制等具体解决方案,以促进新型城镇化背景下产业融合与乡村振兴协调发展,缩小城乡之间的收入差距。

**关键词:** 新型城镇化;产业融合;乡村振兴

**中图分类号:** F299 **文献标识码:** A

## 0 引言

根据《国家新型城镇化规划(2021-2025年)》《自治区新型城镇化规划》《伊犁州国民经济和社会发展规划第十四个五年规划纲要》编制。本规划按照走中国特色新型城镇化道路、推进以人为核心的城镇化新要求,明确“十四五”时期州直新型城镇化的发展方向、主要目标和战略任务,是指导州直新型城镇化健康发展的基础性规划。

### 1 新型城镇化发展现状与面临形势

“十四五”时期是伊犁现代化建设进程中非常关键的五年,深入推进伊犁新型城镇化进程,走以人为本、五化同步、优化布局、生态文明、传承文化的新型城镇化道路,是实现伊犁科学发展跨越发展的迫切需要,是全力打造国际金融港、国际物流港、国际航空港、国际信息港和国际旅游谷的有力支撑。伊犁正处于城镇化发展“量”“质”并重的发展阶段,必须正确认识伊犁州直城镇化推进的基础条件,牢牢把握城镇化蕴育的巨大机遇,妥善应对城镇化发展面临的各种问题。

#### 1.1 发展现状

改革开放以来,伊犁城镇化经历了快速发展的历程,城镇化在推进伊犁经济结构调整、改善民生、促进社会和谐发展中的战略地位日益突出。

(1) 城镇人口迅速增长。2000~2020年,州直城镇常住人口迅速增加,城镇化率不断提高,年均提高0.7个百分点。(2) 城镇数量不断增加。2000~2020年,城市数量由2个增加为3个,城市建成区面积快速

增加。(3) 城镇综合服务功能不断增强。城镇水、电、气、路、通信等基础设施水平显著改善;人均居住、公园绿地面积大幅增加,教育、医疗、文化体育、社会保障等公共服务水平明显提升,城市管理水平进一步提高。(4) 城乡协调发展水平持续提高。农村基础设施和公共服务快速发展,新农村加快建设,农村教育、文化、卫生、社会保障等社会事业蓬勃发展,农民生产生活条件发生显著变化,呈现出农村社会结构加速转型、城乡发展加快融合的态势。大量农村劳动力转移就业,提高了城乡生产要素配置效率,促进城乡居民生活水平全面提升。

#### 1.2 存在问题

(1) 城镇体系不健全。州直城镇体系特大城市、大城市缺失,中等城市仅伊宁市一个,中心城区人口60万人,除此之外,其余城镇规模均小于20万人,尚处于城镇发展初期的单核集聚状态,城镇联系相当薄弱。除了伊宁市和奎屯市,州直县城平均规模仅4.5万人,与东部沿海地区乡镇规模相当;乡镇平均规模不到0.5万人,难以担当农村地区集聚地功能。受地形地貌、生态空间约束,城镇主要集中分布于以伊宁市为中心的河谷地区,其他地区则呈散点稀疏分布。

(2) “产城”关系缺乏协调。一是由于荒漠戈壁土地开发成本低,加之资源型工业依赖矿产资源布点,因此工业区多远离城镇布局,从而导致建设要素分散,基础设施和通勤成本较高,工业区与城镇发展难以形成合力。二是工业园区规模贪大、粗放,选址不科学,

动辄几十甚至上百平方公里，并没有根据项目建设规模、建设时序及入驻的门槛分期分批确定规模，存在较为严重的重复建设和土地浪费现象。

(3) 城镇规划建设管理水平不高，城乡风貌特色不明显。规划层次不高、质量标准偏低、实施管理不严，一些城市建筑布局不合理、不协调。城镇文化韵味不浓，文化传承与创新功能较弱，局部地区乡土特色和民俗文化流失。违法占地、违法建设等现象屡禁不止，个别区域回潮、反弹问题仍较突出。

(4) 体制机制不健全制约城镇化健康发展。城乡分割的土地管理制度、社会保障制度和行政管理、财税金融等制度，固化着已经形成的城乡利益失衡格局，制约着农业转移人口市民化，阻碍了城乡发展一体化。

## 2 伊犁地区新型城镇化发展思考

### 2.1 推进农牧业转移人口落户城镇

认真贯彻落实自治区加大城乡统筹力度、促进农业人口转变为城镇居民的战略部署，引导农牧业转移人口向城镇有序迁移。推进户籍制度改革，逐步建立城乡统一的户籍登记制度。按照自愿、分类、有序的原则，以合法稳定就业和合法稳定住所等为前提，按照自治区的新的户籍管理制度，全面放开县级市市区、县级人民政府驻地镇和其他建制镇的落户限制，放宽租赁房屋（含实际居住地）落户政策。进一步落实和调整户籍管理政策，统一城乡户口登记制度，实行居住证制度，加快建设自治区人口信息系统，逐步推进义务教育、就业服务、基本医疗卫生、基本养老、住房保障等城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。坚持依法、自愿、有偿的原则，引导农（牧）业转移人口有序流转土地（草场、林地）承包经营权，不得以退出土地（草场、林地）承包经营权、宅基地使用权、农村集体经济组织收益分配权作为农民进城落户的条件<sup>[1]</sup>。

### 2.2 加强城镇规划建设和管理

#### 2.2.1 提高城镇规划水平

创新规划理念。把以人为本、尊重自然、传承历史、绿色低碳理念融入城镇规划全过程。科学确定城镇功能定位、形态、规模、开发边界、开发强度和保护性空间，合理划定城市“三区四线”（适建区、限建区、禁建区，绿线、蓝线、紫线、黄线），加强城镇空间开发利用管制。统筹规划城镇空间功能布局，促进城镇用地功能适度混合。合理设定不同功能区土地开发利用的容积率、绿化率、建筑密度等规范性要求。建立健全城镇地下空间开发利用协调机制。统筹规划镇区、城郊和周边乡村的发展。

完善规划程序。推行城市规划政务公开，加大公开公示力度。加强城市规划与经济社会发展、主体功能区、国土资源利用、生态环境保护、基础设施建设等规划的衔接。推动市县探索经济社会发展、城市、土地利用规划等“多规合一”。

强化规划管控。加强规划实施全过程监管，依规划进行开发建设，确保“一张蓝图管到底”。以规划强制性内容为重点，加强规划实施督察，对违反规划行为进行事前事中监管。严格实行规划实施责任追究制度，加大对政府部门、开发主体、居民个人违法违规行为的责任追究和处罚力度。运用信息化手段，强化对城市规划管控的技术支撑。

#### 2.2.2 提高城镇基础设施水平

建设安全高效便利的生活服务和市政公用设施网络体系，全面提高生活服务和市政公用设施水平及运行效率。

推动城市综合管廊建设。进一步完善电力、通讯、水利等基础设施，加快给排水、供气、供电等老旧管网改造。统筹协调各类工程管线的规划建设，新建道路、城市新区、旧城改造和各类园区实行城市地下管道综合走廊模式。加强城市地下排水系统规划建设，加快城市排水管网、排涝泵站和排涝河道等基础设施建设改造，提高城市防汛排涝能力。完善提升城市、县城污水处理设施和配套管网，推行中水回用，推进雨污分离改造和污泥无害化处置<sup>[2]</sup>。

加强水、电、气和污水、垃圾处理等设施建设。加快城镇天然气管网、液化天然气（压缩天然气）站等设施建设，到2025年县级以上城市使用清洁燃气的中心镇达到70%左右。加强城镇水源地保护和供水设施改造与建设，确保城镇供水安全，实现县城和中心镇公共供水普及率95%以上。因地制宜建设污水处理设施，实现中心镇区污水处理全覆盖。加快完善城镇垃圾收集、运输、处理系统，推行垃圾分类收集，完善镇垃圾中转系统建设，积极推进生活垃圾焚烧处理厂建设，建成垃圾无害化处理场（厂），建成垃圾中转站（垃圾处理设施），不断提高城市、县城生活垃圾无害化处理、资源化利用水平。完善危险废物、医疗废弃物集中处理设施，积极推进城市餐厨垃圾处理厂建设。

优先发展城市公共交通。全面实施公交优先战略，加大财政投入，积极推进公交等城市交通体系建设。统筹规划城乡道路网络和场站设施建设，合理配置城乡道路资源，优先保障公共交通设施用地。强化交通综合管理，建设公众出行信息服务系统、车

辆运营调度管理系统、安全监控系统和应急处置系统,推动公交管理信息资源整合和共享。改善绿色出行条件,加快完善中心市区的自行车、步行等慢行通道系统,同时积极推动公共自行车租赁系统建设,提高步行和自行车出行分担率。加强公共停车设施建设<sup>[3]</sup>。

### 2.2.3 提高城镇公共服务水平

加快发展各项社会事业,推进基本公共服务均等化,建立健全符合州情、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系。引导公共设施合理布局,实现基本公共服务均等化。各级城镇的行政管理、商业服务、金融邮电、文化体育等设施,按其功能同类集中或多类集中布置,逐步形成体现城镇特色的行政中心、商业中心和公共活动中心等建筑群,提高城镇的凝聚力和吸引力<sup>[4]</sup>。

### 2.2.4 提高城镇管理水平

要全面加强和创新城市管理,城建工作“三分建、七分管”。要突出规划管理、执法管理、信息管理等环节,全面加强城市管护治理水平。规划管理要注重专项规划、详细规划、城市设计和单体设计,切实提高规划的严肃性和执行力。执法管理要加强城市综合执法队伍建设,严格执行城市管理的各项政策法规。信息化管理要广泛运用信息手段,建立城市管理的数字化平台和网络,全面提高城市管理水平。

## 2.3 完善城乡发展一体化机制体制

### 2.3.1 统筹推进城乡统一要素市场建设

加快建立城乡统一的人力资源市场,保障城乡劳动者平等就业、同工同酬。建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。在缩小征地范围、完善征地程序的基础上重点调整征地价格形成办法,建立土地增值收益分配机制。加快构建普惠“三农”的农村金融市场体系,积极发展新型农村合作金融组织。支持民间资本参与设立村镇银行、民营银行等中小金融机构,保障金融机构农村存款主要用于农业农村<sup>[5]</sup>。

### 2.3.2 统筹建立城乡基础设施共建机制

统筹城乡交通、能源、水利、通信、减灾等基础设施建设,加快城镇基础设施向农村延伸覆盖,推动水电路气等基础设施城乡联网、共建共享。继续实施农村公路通达通畅、饮水安全、农村清洁能源和环境整治、农村安居富民、农村电网改造等工程,加快城乡基础设施一体化进程。

### 2.3.3 统筹建立城乡公共服务共享机制

优化城乡教育资源配置,合理调整和优化区域内

中小学布局,新增教育资源主要向城区集中,努力实现城乡义务教育均衡发展。加快发展农村学前教育。坚持以服务发展为宗旨,以促进就业为导向,加快发展职业教育。完善公共卫生和城乡基本医疗服务体系建设,加强农村三级卫生服务网络建设,提高乡、村卫生机构设备配备水平,加强以社区卫生服务为基础的城镇医疗卫生体系和以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设,新增医疗卫生资源重点投向农村和城市社区等薄弱环节。加强城乡基层文化设施建设,改建扩建县级图书馆、文化馆和乡镇文化站,满足人民群众的文化需求<sup>[6]</sup>。

## 2.4 深化土地管理制度改革

完善最严格的耕地保护和节约集约用地制度,按照管住总量、严控增量、盘活存量的原则,创新土地管理制度,优化土地利用结构,提高土地利用效率,合理满足城镇化用地需求。

建立城镇用地规模结构调控机制。实行增量供给与存量挖潜相结合的用地政策,提高城镇建设使用存量用地比例。探索实行城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策。适当控制工业用地,优先安排和增加生活用地和居住用地,合理安排生态用地,保护城郊菜地和水田,统筹安排基础设施和公共服务设施用地。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制,提高工业用地价格。坚决杜绝工业用地不合理的地价优惠<sup>[7]</sup>。

健全节约集约用地制度。提高工业项目用地产出强度和容积率门槛,探索实行长期租赁、先租后让、分阶段出让、短期出让、租让结合的工业用地供应制度。禁止未经评估和无害化治理的污染场地进行土地流转和开发利用。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

改革农村土地管理制度。完成农村集体土地所有权确权登记发证,推进农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证。在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,支持农村土地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转,赋予承包经营权抵押、担保权能。开展农村房屋普查和确权登记颁证工作。在符合规划和用途管制前提下,研究探索农村集体经营性建设用地流转的配套政策,把农村集体经营性建设用地流转纳入国有建设用地市场交易平台进行统一管理,实行与国有土地同等入市、同权同价;积极稳妥推进农村集体建设用地流转改革。

严格保护耕地资源。严格土地用途管制,统筹耕

地数量管控和质量、生态管护。落实各级政府耕地保护责任目标考核制度,建立健全耕地保护共同责任机制和耕地保护激励约束机制。加强基本农田管理,完善基本农田永久保护长效机制。完善耕地占补平衡制度,完善旧村复垦和城乡建设用地增减挂钩政策,加强旧村复垦新增耕地指标调剂的管理。

### 2.5 创新城镇化资金保障机制

加快财税体制改革,加大财政转移支付力度。结合泉州金融服务实体经济综合改革试验区,创新投融资机制和金融服务,放开市场准入,逐步建立多元化、可持续的城镇化资金保障机制。

强化资源、资产整合,有效盘活存量资产,提高城镇建设投融资公司的资本实力。探索公共私营合作制(PPP)模式,促进政府与社会资本合作,鼓励民营资本进入公共服务领域。建立健全政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励等制度,支持民营资本以独资、合作、联营、参股、特许经营等方式,参与城镇供水供气、公共交通、科教文体、医疗卫生等公用事业及基础设施的投资、建设、运营和管理。已建成的国有经营性基础设施和市政公用设施项目,经批准可以依法向民营企业转让产权或经营权。鼓励公共基金、保险资金等参与具有稳定收益的城市基础设施项目建设和

运营<sup>[8]</sup>。

## 3 结论

在新型城镇化背景下,伊犁地区实施产业融合与乡村振兴协调发展,是实现当地特色农业农村现代化发展的关键。利用产业融合、生态宜居、乡风文明来推动农业农村的全面升级和发展,加速当地农业农村现代化进程,最终真正实现乡村振兴和共同富裕。

### 参考文献

- [1] 邢颖,张杭杭.乡村振兴与新型城镇化背景下都匀市的融合发展用地机制[J].环渤海经济瞭望,2019(11):64-66.
- [2] 颜家瑶.新型城镇化和乡村振兴双轮驱动背景下的城乡融合发展路径探析[J].市场研究,2019(1):41-43.
- [3] 刘凤.旅游产业与文化产业融合理论探析——以新型城镇化为背景[J].经营与管理,2020(2):132-135.
- [4] 王文燕.新型城镇化背景下特色小镇产业选择及其经济效应探讨[J].商业时代,2020(12):182-184.
- [5] 温焜,张剑萍.乡村振兴背景下城乡融合发展机制研究[J].辽宁行政学院学报,2020(1):72-75.
- [6] 何秀荣.建立健全城乡融合发展体制机制的几点思考[J].区域经济评论,2018(3):117-119.
- [7] 郭素芳.城乡要素双向流动框架下乡村振兴的内在逻辑与保障机制[J].天津行政学院学报,2018,20(3):33-39.
- [8] 王柯.新型城镇化进程中的小城镇规划建设管理路径探究[J].消费导刊,2019(43):168.

(上接第11页)

工作能够变得更加科学化和现代化。在企业管理理论中,精细化管理作为重要的组成部分,能够有效提升企业的工作效率和最终的工作效果,精细化管理可以作为加强国有企业管理的必然方法,具有很强的适应性。在国有企业创新管理活动中,加强精细化管理理念的使用,以充分发挥精细化管理的优势,不断提升国有企业管理的整体质量和水平。在实际管理活动中,加强国有企业精细化管理优势的创新,提升国有企业管理的整体质量,促进国有企业发展。

### 3.6 优化配置企业资源

在未来发展过程中,国有企业要对自身拥有的优势资源进行调整并充分利用,加强优化配置;在财务、物资以及资源方面进行集约化管理,针对相关资源进行优化配置;在企业化方面不断加强管控,全面提升企业发展规模以及经济效益,为国有企业长远发展打下坚实基础。

## 4 结语

目前整个社会已经进入了经济快速发展的新时

期,虽然国有企业并不需要像其他的企业一样面对激烈的市场竞争,但也应该拥有强烈的发展意识。国有企业传统的管理模式虽然能够满足目前的管理需求,但已经与现在的新形势发展出现了不匹配的现象,目前社会形势发展如此之快,长久之后二者之间的距离只会越来越大,自然不利于国有企业的成长。因此国有企业应主动创新,积极学习一些先进的管理经验和理念,并且从内到外地实现管理的创新,对一些落后的体制和管理方式进行优化改革,从而满足企业全面创新的需求。

### 参考文献

- [1] 曹蓓蓓.国有建筑施工企业人力资源管理问题及对策[J].IT经理世界,2020,23(1):18,27.
- [2] 李霞.新时代国有企业工商管理职能的创新研究[J].现代营销(经营版),2021(01):38-39.
- [3] 周雄飞.新时代国有企业管理的研究[J].中国中小企业,2020(06):110-111.
- [4] 何岚.新时代国有企业经营管理之思考[J].改革与开放,2020(21):35-37.