



百色市特色集镇建设中基层政府职能效用思考

文__李 聪（中共百色市委党校，讲师，硕士）
黄虹妮（中共百色市委党校，讲师，硕士）

党的二十大报告指出，要深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局，构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。“十四五”以来，百色市将“城镇振兴”攻坚行动作为促进区域高质量发展的重要抓手，提出“城镇振兴”战略，以提高全市城镇化水平，特色集镇的建设便是其中一个环节。

集镇是介于乡村与城市之间的过渡型居民点，区域范围一般毗邻乡镇人民政府所在地，具备区域经济、文化和生活服务中心的属性，其中，特色集镇则是基于特色产业和特色环境，突出产业发展、文化内涵、社区功能、生态保护等因素的产城一体化的新型城镇化模式。在快速城镇化、以城市群为主体形态的发展格局下，城乡发展不平衡、农村发展不充分的问题日益突显。

在欠发达地区，农村区域范围较广，人口呈现小聚居分散的特点。通过城区的重点战略布局来推进城镇化水平存在许多阻力，而特色集镇能够发挥衔接和过渡作用，通过聚集临近的农村人口实现身份转变。因此，要提高城镇化水平，需将特色集镇建设摆在突出位置。

一、百色市特色集镇建设实践

百色市位于广西壮族自治区西部，北部与贵州省接壤，西部与云南省毗连，南部与越南交界，东部和东南部与南宁市、崇左市相连，东北部与河池市为邻，集革命老区、少数民族地区、边境地区、大石山区、水库移民区“五区一体”的特殊属性，全市辖 12 个县（市、区）135 个乡镇（街道办事处），总面积 3.63 万平方千米，总人口 420 万人。

作为左右江流域的重镇，百色市自唐宋以来便是交通枢纽和商贸集散之地，社会活动和人口流动频繁，但由于山多路少的地理特点和发展条件，集镇在整个区域多点分布，形成较为迅速的发展态势。中华人民共和国成立后，当地的第二、第三产业发展迅速，越来越多的农村人口迁至县城、市区，百色市城镇化进程加快，集镇发展速度有所减缓。

2022 年，百色市城镇建成区面积达 164.46 平方千米，中心城区建成区面积达 56.90 平方千米，常住人口城镇化率 44.56%。“十四五”以来，百色市特色集镇建设试点工作有序铺开，旨在打造一批产业强镇、商贸重镇、特色小镇，目前 12 个特色集镇建设试点工作有序推进，各项工作取得一定成效。

（一）构建试点体系

百色各县（市、区）经过反复筛选，在所辖乡镇中确定发展前景、带动作用相对明显的 1 个乡镇作为特色集镇建设试点。截至 2022 年底，全市共有 12 个在功能定位差异明显的特色集镇：右江区汪甸瑶族乡打造民族特色集镇，田阳区洞靖镇打造南部山区壮民族特色第一集镇，田东县祥周镇打造商贸物流特色小镇，平果市榜圩镇打造区域性商贸重镇，德保县马隘镇打造特色工业小镇，靖西市湖润镇打造工业旅游边贸中心城镇，那坡县德隆乡打造农业特色集镇，凌云县伶站瑶族乡打造农贸旅游型城镇，乐业县新化镇打造最优秀的经济型现代化居住小区集镇，田林县旧州镇打造工业旅游型小镇，隆林各族自治县德峨镇打造美丽乡村旅游型集镇，西林县古障镇打造工业商贸型城镇。初步构建具有本地特色的集镇建设体系。

（二）坚持规划先行

百色市各特色集镇试点党委、政府按照“先规划后建设”思路，先后出台规划文件，明确建设的思路 and 方向，在配套基础设施建设、项目落地等方面成效明显。

（三）不断完善基础设施

各特色集镇试点围绕村民的生产生活所需，将重点放在完善农村基础设施上，集镇居住条件明显向好，具体表现在：生活污水处理厂、生活垃圾处理设施实现全覆盖；供水、供电、通讯保障有力；公共体育文化设施不断完善；一批新的住宅楼、医院、学校、厂房等项目落地建成；街道外立面统一装潢等。

二、百色市特色集镇建设存在的问题

（一）行政效能发挥受限

特色集镇建设的具体落实主体是乡镇一级的党委政府，所涉及的领域和资源要素较多，行政效能发挥受限。

一是乡镇党委政府开展具体工作时，需经过请示、协调、对接等审批手续，复杂的审批流程对工作进度有较大影响。二是乡镇部门自主权受到限制，部分要素资源未得到满足。例如在用地方面，用地指标无法满足建设需求，而调配这一要素供需的自主权不在本地政府职权范围。三是财政资金紧张，资金供给不足。四是乡镇党委政府基层治理能力有待提升，在处理集镇区域的具体事务中，解决实际问题的方法单一。

（二）规划设计存在不足

各县、乡镇政府组织编制规划，由于缺乏专业人才，不少特色集镇试点规划设计存在不足。一是规划内容发展思路不够清晰，涉及领域的广度和深度不足，规划针对性不强，无法满足群众需求、市场需求和发展需求。二是在规划论证方面，部分特色集镇试点未经过反复论证和充分取证，征求意见的对象和范围不够广，缺乏专业机构、人民群众的意见建议。三是规划权威性不高，工作人员的重视程度不够，导致执行力不强。同时，受资金、指标等因素的影响，随时可能改变、影响原有规划进度。

（三）产业带动作用不显

在各特色集镇试点有工业项目作为发展支点的集镇不到半数，其余集镇则以农业生产、生态养生、文化体验、观光旅游等产业为依托，该类产业难以提供一定规模的就业岗位，吸纳农村人口的渠道较窄，带动就业能力不足。

（四）公共服务不够完善

各特色集镇试点的道路、污水管网、燃气管道、垃圾分类等基础设施建设有待提升。

（五）人才队伍亟待优化

特色集镇建设急需规划、建设、管理、技术等方面的人才。目前，乡镇区域的劳动力中，高技能人才的比例极低，周边农村地区的人才更是少之又少。因此，通过引进人才带动企业培育、产业发展、项目运营及各方面的建设显得很困难。

三、发挥基层政府职能作用，高质量建设特色集镇的路径

（一）全面优化组织机构，促集镇建设高效化

公共资源的合理配置离不开党委政府的核心主导。各县（市、区）要以特色集镇建设作为一项长效性、持续性、系统性重点工作任务来抓，建立自上而下的工作体系，下放审批权限至乡镇政府部门，完善工作机制，保证和协调城镇振兴工作，为高质量推动特色集镇建设营造良好的环境。

1. 加强组织领导

各县（市、区）各有关部门要加强组织领导，把特色集镇建设年度项目、指标分类分级分解，形成项目管理清单、责任清单。明确各项具体任务的年度目标，落实牵头单位、责任单位和监督单位，确保集镇专项工作有序推进。

2. 提高行政效能

特色集镇试点所在乡镇政府的职能机构体系不断优化，与具体实践相适应。上级政府将权限下放至乡镇政府，简化审批程序，并联审批事项，给乡镇政府更多自主权。

3. 构建共治格局

乡镇部门要组织社会力量参与建设和治理，引导集镇居民共同营造“人人参与、人人负责、人人监督”的浓厚氛围。通过创新特色集镇管理机制，将集镇划分为若干个网格，以“街长+路长+网格长”的模式实现全

覆盖治理，构建共建共治共享的治理格局。积极引进智慧化、数字化技术，利用先进科学技术辅助日常管理、处理事务，提高工作效率的同时，也体现便民利民的特性。

（二）全局统筹编制规划，促集镇功能人性化

立足资源环境承载能力，根据各地区优势有序制定发展规划，优化形成疏密有致、分工协作、功能完善的空间格局，是区域高质量发展的前提。

1. 规划方向明确、客观

虽然国家、自治区层面已出台新型城镇化规划的相关文件，但地方需出台符合本地发展实际的实施意见，尤其是小城镇、集镇建设的实施意见，由此相关工作才能结合实际有序铺开。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》提出将城镇化的重心下沉，百色市规划重点基于国务院批复的《左右江革命老区振兴规划 2015—2025 年》精神提出建设百色重点开发开放试验区，这些都给地方发展提供了平台和机遇。地方党委政府要明确特色集镇定位，对特色集镇所在区域的地理、文化、发展基础等方面进行考量，短期内以有效发挥功能为主，使其承载能力与人的需求相适应。

2. 规划制定专业、民主

为确保规划高质量完成，市级政府应统筹全局，聘请专家或有资质的第三方机构，结合各地实际开展调研，参与规划编制的具体工作。规划方案通过民主商议的形式听取群众意见，并适时公布。由此，特色集镇工作才能在统一协调、有条不紊、循序渐进、相互平衡、有的放矢的步调中开展，各集镇体现出自身特色的同时，共同形成资源互补的新型城镇化发展格局。

3. 规划内容全面、利民

特色集镇建设规划既要把握经济社会发展全局，又要与国土空间布局规划、产业发展规划、乡村振兴规划、基础设施规划、生态环境保护规划等子规划形成完整的规划体系，让各项工作有章可循，呈现精细化、科学化特点。规划内容一要优先考虑区域发展的资源优势和产业优势，使集镇发展成效体现个性化。二要突出人与自然绿色发展、以人为本的理念，与高质量生活品质所匹配，完善配套宜居的基础设施。三要发挥集镇和城镇圈带动作用，加快推进城镇圈协调联动周边乡村的资源有效资源互补，打造现代城镇圈。

（三）灵活整合要素资源，保障项目建设落地

在城乡和区域要素自由流动中，发挥市场对产业发展的拉动作用，坚持“项目为王”，谋划实施一批重大工程和重点项目，为经济高质量发展注入新动力。

1. 盘活用地资源

优先保障重大工程和项目在集镇区域用地。重大项目和发展建设需要土地，各县（市、区）要优先保障乡镇项目建设用地，合理分配用地指标，优化用地审查程序，严守生态保护红线，从上级下达的年度新增建设用地计划中安排出一定数量的用地，或盘活利用闲置土地和低效用地，推进农村集体经营性建设用地入市工作，深化农村土地使用流转，以出租、入股、抵押等灵活方式盘活土地资源，有效提高使用率。

2. 精准推进产业项目

招商引资需要良好的投资环境和适合本地实际的优质项目。乡镇部门要做好企业服务工作，推进精准招商引资，继续大力发展工业和制造业等实体经济载体，在区域内形成循环可持续产业链。缺乏工业发展要素的特色集镇应立足当地的资源优势开发商贸物流、现代农业、旅游文化、生态养生等相关产业。

3. 加快城乡产业融合发展

城乡教育、医疗、科技等公共设施配置及公共服务水平差距逐步缩小，为其他城乡要素流动提供基本支撑，尤其是人口资源配置与空间结构优化布局可为以人为本的城镇化提供发展新机遇。特色集镇建设要连通区域发展格局，与乡村振兴战略有机结合，带动周边各行政村统筹协调发展，将农村地区的土地、劳动力、农业产业等资源归纳到集镇建设规划中。统筹培育城乡特色优势产业，推动产城融合项目建设，推动乡村传统农业与城镇精深加工业、现代物流业、休闲旅游、健康养生、教育科普等产业的深度融合，加快推进城乡一、二、三产业融合发展，形成区域性的特色产业集群。

（四）探索新型融资渠道，提升公共服务质量

特色集镇的功能是否真正落到实处，是否让集镇居民感受环境宜居，出行便利，体现在公共服务质量及完善基础设施建设等方面。特色集镇的社区服务、路、网、水、电、气等公用事业项目，园林绿地、健身场地、菜市场、医院、教育等公共主体缺一不可，而需要一一实现，县级、乡镇级政府财政资金难以承担，因此需探索市场化运作、多元化投资渠道。

1. 社区服务先行

乡镇部门要将特色集镇社区建设规划纳入长远规划当中，在统筹资金、培育人才等方面为社区建设奠定基础，集约资源围绕“三农”服务、就业创业、养老保障、矛盾纠纷、劳动维权、卫生医疗等业务职责为群众提供一站式服务。乡镇部门组织社会组织、志愿者服务队伍开展公益文化活动，引导企业参与、外包服务实现服务的专业化，营造互助有爱的和谐社区。

2. 拓宽融资渠道

特色集镇建设也是资源重置的一种过程，推进新型城镇化必须清晰界定政府与市场的边界，因此，需从过去的政府主导模式转向市场和政府相互协调的新模式。通过市场运作，积极协调企业、基金组织等主体力量，这种利用非政府资金进行基础非经营性设施建设项目的融资模式将是未来重要的融资渠道。政府部门要主动对接，可通过将区域内的资源合理置换、出让等多种方式赢得更多的资本投入、支持。例如引导地方商业银行将业务重心下沉，承担起集镇发展的金融扶持作用，加大区域内传统产业的改造升级，加强新兴产业的支持力度。

（五）吸引专业人才，激发干事创业活力

特色集镇建设需加强人才队伍建设，乡镇政府部门可通过“引进、用好、留住、培育”集镇建设现实所需的专业人才，以激发人才干事创业活力。

1. 充实人才队伍

乡镇部门应做好人才引进工作，根据《广西百色重点开发开放试验区集聚人才创新发展若干措施及实施细则》，通过百色市红城人才一站式服务平台，提供优质教育、医疗、文化等公共服务资源。将人才充实建强集镇服务干部队伍，根据不同类型人才的特点，安排合适岗位。

2. 实践锻炼才干

乡镇部门应做好人才培养工作：拓宽各类人才成长空间，构建全方位、多元化、立体式的集镇建设人才培养体系，营造“引得进、用得好、留得住、能发展”的人才环境，激发人才创新创业活力。注重发掘和培养管理技术型人才，建设一支高素质、高技术人才队伍。

（六）突出文化铸魂，塑造高品质特色集镇形象

以文化塑造集镇形象，不仅提升其知名度，也满足群众精神需求。随着特色集镇的发展，人口聚集效应日

趋明显，拥有不同文化背景、观念的人群聚集在一个区域内共同生活，集镇需承载起文化功能，满足人们的精神需求。因此，要实现特色集镇建设成果的差异化，将成果引入精神文明建设的深处，乡镇部门需整合资源、系统谋划，精心遴选试点集镇，提升集镇对农村人口的吸引力，以文化铸魂，统筹推进特色集镇试点建设。

1. 融合多种主体

集镇介于城市与农村之间的地域特点，决定了集镇文化是本地文化和异地文化相融合的特别属性，文化输出和服务功能的最终受益者是来自不同地方的民众。因此，乡镇部门需重视参与特色集镇文化建设主体的多样性，尤其要注重发挥群众传播承载的功能和力量。

2. 丰富多样载体

特色集镇要活起来，需注入文化基因，净化民风，突出地方文化特色，打造集镇宜居环境，提升文化内涵。乡镇部门要维护好集镇的格局和建筑风貌，深入挖掘集镇内各类非物质文化遗产，保护传承历史文化资源，突出戏剧、山歌、舞蹈等不同样式的文化载体功能，满足集镇居民的文化精神需求，厚实文化底蕴，打造文化符号，树立文化形象。

3. 探索产业联动

百色市在探索特色集镇联动模式的过程中，应当依托集镇优势资源和特色产业，将文化融入各产业中，形成联动发展模式，促进城镇一、二、三产业融合发展，带动周边村镇发展，推进城乡居民共同富裕。

四、结语

特色集镇建设既关系到区域协调发展，又关乎区域内民众的生活品质，坚持以人为本、科学布局、循序渐进，将建设的重心向基层下沉，形成有特色、有规模的特色集镇体系，才能高质量推进新型城镇化实践。

