

中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol. Towns

主 编 裴长洪 刘树成 吴太昌

副主编 周 济



城乡发展一体化的乡镇实践

——江苏省盐城市盐东镇考察

The Practice of the Integration of
Urban and Rural Development

罗仲伟 李新仁 等著



中国国情调研丛书·乡镇卷

China's national conditions survey Series · Vol. Towns

主 编 裴长洪 刘树成 吴太昌

副主编 周 济

2

城乡发展一体化的乡镇实践

——江苏省盐城市盐东镇考察

The Practice of the Integration of Urban and Rural Development

罗仲伟 李新仁 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡发展一体化的乡镇实践：江苏省盐城市盐东镇
考察 / 罗仲伟等著. —北京：中国社会科学出版社，
2015.7

ISBN 978-7-5161-6553-9

I. ①城… II. ①罗… III. ①城乡一体化—研究—盐
城市 IV. ①F299.275.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 160019 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 7 月第 1 版
印 次 2015 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 21.5
插 页 2
字 数 298 千字
定 价 78.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

中国国情调研丛书·企业卷·乡镇卷·村庄卷

总 序

陈 佳 贵

为了贯彻党中央的指示，充分发挥中国社会科学院思想库和智囊团作用，进一步推进理论创新，提高哲学社会科学研究水平，2006年中国社会科学院开始实施“国情调研”项目。

改革开放以来，尤其是经历了近30年的改革开放进程，我国已经进入了一个新的历史时期，我国的国情发生了很大变化。从经济国情角度看，伴随着市场化改革的深入和工业化进程的推进，我国经济实现了连续近30年的高速增长。我国已经具有庞大的经济总量，整体经济实力显著增强，到2006年，我国国内生产总值达到了209407亿元，约合2.67万亿美元，列世界第四位；我国经济结构也得到优化，产业结构不断升级，第一产业产值的比重从1978年的27.9%下降到2006年的11.8%；第三产业产值的比重从1978年的24.2%上升到2006年的39.5%；2006年，我国实际利用外资为630.21亿美元，列世界第四位，进出口总额达1.76亿美元，列世界第三位；我国人民生活水平不断改善，城市化水平不断提升。2006年，我国城镇居民家庭人均可支配收入从1978年的343.4元上升

到 11759 元，恩格尔系数从 57.5% 下降到 35.8%，农村居民家庭人均纯收入从 1978 年的 133.6 元上升到 2006 年的 3587 元，恩格尔系数从 67.7% 下降到 43%，人口城市化率从 1978 年的 17.92% 上升到 2006 年的 43.9% 以上。经济的高速发展，必然引起国情的变化。我们的研究表明，我国的经济国情已经逐渐从一个农业经济大国转变为一个工业经济大国。但是，这只是从总体上对我国经济国情的分析判断，还缺少对我国经济国情变化分析的微观基础。这需要对我国基层单位进行详细的分析研究。实际上，深入基层进行调查研究，坚持理论与实际相结合，由此制定和执行正确的路线方针政策，是我们党领导革命、建设与改革的基本经验和基本工作方法。进行国情调研，也必须深入基层，只有深入基层，才能真正了解我国国情。

为此，中国社会科学院经济学部组织了针对我国企业、乡镇和村庄三类基层单位的国情调研活动。据国家统计局的最近一次普查，到 2005 年年底，我国有国营农场 0.19 万家，国有以及规模以上非国有工业企业 27.18 万家，建筑业企业 5.88 万家；乡政府 1.66 万个，镇政府 1.89 万个，村民委员会 64.01 万个。这些基层单位是我国社会经济的细胞，是我国经济运行和社会进步的基础。要真正了解我国国情，必须对这些基层单位的构成要素、体制结构、运行机制以及生存发展状况进行深入的调查研究。

在国情调研的具体组织方面，中国社会科学院经济学部组织的调研由我牵头，第一期安排了三个大的长期分别是“中国企业调研”、“中国乡镇调研”和“中国村庄调研”项目。“中国乡镇调研”由刘树成同志和吴太昌同志具体负责，“中国村庄调研”由张晓山同志和蔡昉同志具体负责，“中国企业调研”由我和黄群慧同志具体负责。第一期项目时间为三年（2006—2008），每个项目至少选择 30 个调研对象。经过一年多的调查研究，这些调研活动已经取得了初步成果，分别形成了《中国国情调研丛

书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》。今后这三个国情调研项目的调研成果，还会陆续收录到这三卷书中。我们期望，通过《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三卷书，能够在一定程度上反映和描述在 21 世纪初期工业化、市场化、国际化和信息化的背景下，我国企业、乡镇和村庄的发展变化。

国情调研是一个需要不断进行的过程，以后我们还会在第一期国情调研项目基础上将这三个国情调研项目滚动开展下去，全面持续地反映我国基层单位的发展变化，为国家的科学决策服务，为提高科研水平服务，为社会科学理论创新服务。《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三卷书也会在此基础上不断丰富和完善。

2007 年 9 月

中国国情调研丛书·乡镇卷

序 言

中国社会科学院在 2006 年正式启动了中国国情调研项目。该项目为期 3 年，将于 2008 年结束。经济学部负责该项目的调研分为企业、乡镇和村庄 3 个部分，经济研究所负责具体组织其中乡镇调研的任务，经济学部中的各个研究所都有参与。乡镇调研计划在全国范围内选择 30 个乡镇进行，每年 10 个，在 3 年内全部完成。

乡镇作为我国最基层的政府机构和行政区划，在我国社会经济发展中，特别是在城镇化和社会主义新农村建设中起着非常重要的作用，担负着艰巨的任务。通过个案调查，解剖麻雀，管窥蠡测，能够真正掌握乡镇层次的真实情况。乡镇调研可为党和政府在新的历史阶段贯彻城乡统筹发展，实施工业反哺农业、城市支持乡村，建设社会主义新农村提供详细具体的情况和建设性意见，同时达到培养人才，锻炼队伍，推进理论创新和对国情的认识，提高科研人员理论联系实际能力和实事求是学风之目的。我们组织科研力量，经过反复讨论，制定了乡镇调研提纲。在调研提纲中，规定了必须调查的内容和自选调查的内容。必须调查的内容主要有乡镇基本经济发展情况、政府职能变化情况、社会和治安情况三大部分。自选调查内容主要是指根据课题研究需要和客观条件可能进行的各类专题调查。同时，调研提纲还附录了基本统计表。每个调研课题可以参照各自调研对象的具体情况，尽可能多地完成和满足统计表所规定的要求。

每个调研的乡镇为一个课题组。对于乡镇调研对象的选择，我

们没有特别指定地点。最终确定的调研对象完全是由课题组自己决定的。现在看来，由课题组自行选取调研对象好处很多。第一，所调研的乡镇大都是自己工作或生活过的地方，有的还是自己的家乡。这无形之中节约了人力和财力，降低了调研成本。同时又能够在规定的期限之内，用最经济的支出，完成所担负的任务。第二，在自己熟悉的地方调研，能够很快地深入下去，同当地的父老乡亲打成一片、融为一体。通过相互间无拘束和无顾忌的交流，能够较快地获得真实的第一手材料，为最终调研成果的形成打下良好的基础。第三，便于同当地的有关部门、有关机构和有关人员加强联系，建立互惠共赢的合作关系。还可以在他们的支持和协助下，利用双方各自的优势，共同开展对当地社会经济发展状况的研究。

第一批的乡镇调研活动已经结束，第二批和第三批的调研将如期进行。在第一批乡镇调研成果即将付梓之际，我们要感谢经济学部和院科研局的具体安排落实。同时感谢调研当地的干部和群众，没有他们的鼎力支持和坦诚相助，要想在较短时间内又好又快地完成调研任务几乎不可能。最后要感谢中国社会科学出版社的领导和编辑人员，没有他们高效和辛勤的劳动，我们所完成的乡镇调研成果就很难在最短的时间内以飨读者。

目 录

导言	(1)
第一章 镇情概述	(12)
第一节 历史概况	(13)
第二节 行政区划与规划	(19)
第三节 自然概貌	(25)
第二章 人口概况	(41)
第一节 人口总述	(41)
第二节 计划生育	(49)
第三节 人口普查	(57)
第三章 经济社会发展概述	(61)
第一节 谋篇布局：老镇新貌新城提档升级	(62)
第二节 三新工程：产城互动新城循环发展	(65)
第三节 改革创新：锐意改革新城原生动力	(70)
第四节 统筹发展：城乡共荣新城美好远景	(74)
第五节 生态小镇：乡野春风画卷呼之欲出	(78)
第四章 农业及农业现代化	(84)
第一节 农业概况	(85)
第二节 农业产业化	(95)
第三节 高效农业和特色农业	(106)
第四节 农民合作组织	(115)

第五章 乡镇工业化道路	(118)
第一节 工业化水平和发展阶段	(119)
第二节 主导产业发展和工业结构调整	(124)
第三节 “外引内促”，加快工业发展	(133)
第四节 工业集约化发展状况	(140)
第五节 工业发展中存在的困难和问题	(144)
第六节 进一步提升工业化水平的思路	(145)
第六章 商贸服务业	(148)
第一节 商贸概述	(149)
第二节 集市贸易	(153)
第三节 专业市场	(156)
第四节 乡村旅游	(164)
第五节 乡镇金融	(166)
第七章 环境保护和生态建设	(170)
第一节 环境保护	(171)
第二节 生态建设	(185)
第八章 社会事业	(192)
第一节 教育	(193)
第二节 医疗卫生	(206)
第三节 文化、广播、电视	(211)
第四节 民政	(214)
第五节 精神文明建设	(218)
第九章 城乡统筹	(228)
第一节 城乡统筹发展规划	(229)
第二节 城乡公共设施统筹发展	(231)
第三节 城乡产业统筹发展	(235)
第四节 城乡公共服务统筹发展	(239)
第五节 创新体制机制推动城乡统筹发展	(243)

第十章 基层党政机构	(249)
第一节 党的基层组织	(250)
第二节 基层政权机构	(262)
第三节 “强镇扩权”试点	(271)
第十一章 乡镇治理	(277)
第一节 司法行政与社会治安	(278)
第二节 工商行政	(285)
第三节 群众团体和民间组织	(286)
第四节 地方武装	(299)
第十二章 东南村	(303)
第一节 基本情况	(304)
第二节 农村经济发展别具一格	(311)
第三节 新农村建设示范	(316)
第四节 基本经验	(322)
结束语	(327)
主要参考文献	(330)
后记	(331)

导 言

统筹城乡发展，以新型城镇化破解“三农”难题，以农业现代化支撑新型城镇化，是在新的历史条件下，围绕全面深化改革推动经济社会持续健康发展的重要领域和关键环节，是走中国特色新型城镇化道路的必然要求。在 2003 年 10 月召开的中国共产党十六届三中全会上，党中央提出“五个统筹”的思想^①，并且将“统筹城乡发展”放在首位。2007 年 10 月，党的十七大首次确定城乡一体化是我国在 21 世纪的重大经济社会发展战略，指出城乡一体化是破解“三农”问题、实现城乡均衡发展的根本性举措。2012 年 11 月，党的十八大报告再次重申“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”。2013 年 11 月，在十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，进一步在第六章“健全城乡发展一体化体制机制”中全面阐述了这一重大战略中四个方面的基本任务。

那么，在中国最基层的乡镇一级行政区划中，如何才能充分发挥城镇化的引领作用、工业化的主导作用、农业现代化的基础作用，推动城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，以全面贯彻党中央提出的战略任务，积极推进城乡发展一体化进程呢？进入 21 世

^① 党的十六届三中全会提出“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的新要求，是以胡锦涛同志为代表的新一届党中央领导集体对发展内涵、发展要义、发展本质的深化和创新，蕴含着全面发展、协调发展、均衡发展、可持续发展和人的全面发展的科学发展观。

纪以来,江苏省盐城市亭湖区盐东镇在不断巩固改革开放成果、继续挖掘乡镇经济发展潜力的基础上,紧紧围绕“城乡统筹发展、一体化发展”这一主题,在产业强镇、镇村建设、乡村治理、民生幸福、生态优美、基层党建、扩权改革等方面进行了有益的尝试。盐东人在探寻经济欠发达地区乡镇一级城乡一体化发展的方向和路径方面,以自己务实创新的实践和令人瞩目的业绩,为人们提供了有借鉴意义的经验和示范。

盐东镇^①原为江苏省盐城市射阳县建制镇。作为盐城市推进大市区建设战略的一项重要举措,自2007年8月1日起,原射阳县盐东镇正式划入盐城市亭湖区^②。盐东镇由此进入了一个新的历史发展阶段,此前一直处于摸索、尝试过程中的城乡经济社会发展一体化,成为盐东乡镇建设的主旋律。目前,盐东镇是盐城全市唯一入选的江苏省“强镇扩权试点镇”,是盐城市城乡统筹发展试点镇。

盐东镇南靠大丰市,北依射阳县,东临黄海和国家级丹顶鹤自然保护区,西距盐城市市中心20千米。在实施江苏沿海开发战略的大背景下,盐东在盐城地区的地理位置日益突出,随着交通条件的巨大改善,交通便捷程度大大提高,盐东开始显现其区位优势。目前,盐城沿海大开发主轴线331省道横穿全境,226省道纵贯南北,西距沿海高速公路出口仅5千米,距南洋国际机场和盐城火车站仅15千米,距国家一类口岸大丰港35千米。截至2013年,盐东镇镇域面积141.95平方千米,下辖14个村(居委会),18372户,56564人,加上外来人口7000余人,总人口近6.4万人。

盐东镇镇域成陆的历史并不长,主要由上千年淮河流域河流冲

① 经这一次区划调整后,盐城市亭湖区共辖有盐东、南洋、青墩、新兴、永丰、伍佑、步凤、便仓8个乡镇,大洋、五星、黄海、文峰、先锋、新洋、毓龙7个街道和1个省级经济开发区,总面积850平方千米,总人口85万人。

② 盐东镇电话区号为0515,邮政区码为224001,方言为江淮官话,为亚热带季风气候。镇中心至盐城机场20千米,距盐城火车站15千米,车牌代码为苏J。

刷淤积形成的盐碱滩涂构成。在短暂的历史上,盐东镇是一个偏僻、荒芜的不毛之地,最初以熬制海盐为业,20 世纪 20 年代才开始土地开垦,植棉种粮,但社会生产力极其低下。资源匮乏、灾害频繁、交通不便、贫穷落后、不宜人居可以说是解放前盐东镇的真实写照。新中国成立后,盐东镇逐步发展成为一个以棉花种植著名的粮、棉、油等传统农作物生产基地。党的十一届三中全会确定实行改革开放以来,盐东镇解放思想,转变观念,勇于进取,敏于抓住经济体制改革过程中发展商品经济乃至市场经济带来的历史机遇,率先突破落后的传统农业生产方式的束缚,围绕农业棉花种植传统积累起来的生产关系和生产要素整合资源,积极主动地发展镇域纺织工业,依靠镇、村集体企业起步,在 20 世纪 90 年代末期逐步奠定一定规模的纺织工业基础,初步形成以东南工业集中区为“龙头”的“一线三点”乡镇工业发展空间格局,成为江苏省的纺织名镇。在乡镇工业的影响下,乡镇生产方式和生活方式都在悄然发生变化,农业产业结构也在乡镇工业的带动下不断得到调整。

进入 21 世纪以后,盐东镇坚持以科学发展观统揽全局,紧紧围绕建设社会主义新农村这一目标,坚持以工兴镇、以工强镇为第一方略,以抓党建促发展为第一要务,全镇经济社会事业迈开更大步伐,大规模的新农村建设拉开帷幕,并开始积极探索、尝试城乡一体化发展。盐东镇在正式划归亭湖区后,盐城市亭湖区在进一步做大做强盐东镇现有工业经济的同时,以盐东为“龙头”,依托临近大丰港的优势,加速产业布局向东拓展,构筑临海现代制造业、新型服务业聚集区,在全面融入沿海大开发的进程中,大市区建设迈出重要一步。盐东镇城乡发展一体化进入新的历史阶段。

2013 年,预计盐东镇全年实现地区生产总值 21.3 亿元,同比增长 15%;其中规模以上工业增加值 13.6 亿元,同比增长 24%;服务业增加值 2.53 亿元,同比增长 18%。财政总收入达到 1.149 亿元,其中公共财政预算收入 7440 万元,同比增长 29%;同口径实现财政总收入 2.93 亿元,同比增长 33%,其中公共财政预算收

入 1.56 亿元,同比增长 30%。工业固定资产投资 8.8 亿元、服务业投资 4.98 亿元。注册外资实际到账 980 万美元。农民年人均纯收入 17240 元,同比增长 16%。新农保覆盖率确保达 90% 以上,新农合覆盖率达到 100%。

工业经济的迅猛发展,实现了盐东由农业大乡向工业强镇的转变。工业集中区形成了东南、李灶、庆丰“一线三点”的格局,产业门类从单一的棉花加工扩大到纺织、制衣、化纤、纺机制造、医药、医疗药械、机电、热电、建材等多个行业,全镇工业企业已发展到 200 余家,其中投资超亿元项目 5 个,超千万元项目 20 个,在建亿元项目 5 个。永大、大宏 2 个企业集团固定资产均达 7 亿元,年销售额均超 5 亿元,大宏集团还成为国家级农业产业化重点龙头企业。拥有规模较大的轧花企业 4 家,国家高新技术企业 1 家,百台以上剑杆织机的织造企业 35 家,家庭织造业遍及全镇,已形成村村有项目、户户有织机,楼上办公、楼下加工的一道亮丽风景线。园区载体的建设已成为纺织重镇的核心基地和建设江苏纺织重镇的摇篮。全镇产业工人达 1.3 万人,70% 以上的农业劳动力得到了转移。

农业产业结构的调整,推动了全镇设施农业、特色农业和观光农业的高效、集约发展,使农业现代化水平大幅度提高,并建成蛋鸡、生猪、高品质棉、羊角椒、西瓜、蔬菜六大特种特养基地,拥有一批地产农产品品牌,其中羊角椒生产已成为江苏省羊角椒生产第一镇。

早在 2008 年,盐东镇就实现了农村自来水入户率、广播通响率 100%;硬路面、有线电视、宽带网、远程教育网达到村村通、大户通;农村合作医疗保障覆盖率达 90% 以上;对所有贫困人口均实施了最低生活保障;建成了省级示范敬老院,设立了扶贫济困基金,确保困难群众有饭吃、有衣穿、有学上、有生活保障和法律援助。以东南、李灶、庆丰为代表的 3 个千户农民新村已经初步建成。盐东正以一个文明富庶、和谐发展的现代农村的崭新面貌展示

在世人面前。

盐东镇把招商引资和项目推进作为经济工作的重头戏，通过整合资源和要素，在招商工作上采取有力举措，充分运用土地指标，抓住产业转移契机，招引大项目落户盐东，吸引大客商投资盐东。2008 年成功招引重大项目 12 个，其中，亿元项目 4 个，千万元以上项目 8 个。2009 年成功举办了“4·28 常州·盐城（盐东）合作交流恳谈会”。盐东镇企业不断加快技术改造和新产品的研发，以加快投产达效速度，提高产品的科技含量，抢占市场份额，实现税收回报，培植全镇税收增长的支柱财源。盐东镇还依托东南工业园和李灶集镇建设，加快服务业发展，使之成为全镇税收增长的新亮点，带动劳动力转移的新纽带，进而使税源呈现各业兴起、遍地开花的态势。

“十二五”规划期间，盐东镇按照“产业转型发展、统筹城乡发展、民生优先发展”的工作思路，坚持统筹规划先行，产城互动引领，围绕生态做文章，加快产业融合，致富群众，走出一条建设富裕、生态、文明、美丽的科学发展之路。短短几年，一个统筹城乡、布局合理、功能完善、环境优美、管理有序、经济繁荣、活力四射的现代化生态新城已悄然崛起，一幅统筹城乡发展的美丽画卷正在徐徐展开。

2012 年，亭湖区下发了《关于推进盐东镇行政管理体制改革试点工作的实施意见》，提出借助行政管理体制改革试点工作，依托释放体制改革红利建设盐东的目标定位，明确要求用 3 年时间，将盐东建成规划布局合理、产业特色明显、经济实力雄厚、基础设施完善、生态环境优美、社会和谐发展的知名小城镇。据此，盐东镇将现有行政事业机构调整充实为“一办六局一中心”的新型基层政府架构，通过不断学习借鉴外省、市试点镇权限下放的成功经验，结合镇情实际，主动对接市、区相关部门，承接好涉及产业发展、项目投资、安全生产、环境保护、市场监管、社会管理、民生事业等 17 个区级部门的 56 项行政审批事项和 381 项行政执法类事

项的权限下放。

2013 年是盐东镇抢抓机遇，加速新特产业发展的关键之年，更是贯彻落实党的十八大精神、全面加强美丽盐东建设的重要之年。全镇按照“埋头苦干战五年，跻身全市前十强”的总体要求，坚持以“强镇扩权”为最大政策、以“统筹城乡”为最好机遇、以新镇区、新园区、新社区“三新工程”为重要抓手，继续推行工作项目化、项目节点化、节点责任化“三化措施”，精心打造“新特产业集聚带、生态旅游新干线、现代农业示范区、统筹城乡样板镇”等四大特色。凝心聚力，攻坚克难，紧张快干，争创一流，为全面建成高水平小康社会、奋力实现科学发展跨越做出积极的贡献。

随着城乡发展一体化的深入，盐东镇的发展目标和乡镇功能也在发生重大变化。2013 年以来，盐东镇分门别类，选择了产业强镇、镇村建设、民生幸福、生态优美、改革创新 5 大类 20 个重点项目，以规划引领统筹城乡发展，聘请国内一流规划设计院，在深入调查研究的基础上，科学编制、修订了全域规划。在最新一版的《盐东镇统筹城乡发展总体规划》中，盐东中心镇区的目标定位是打造沿海大开发前沿节点镇和盐城东郊低碳生态新城。

在功能分区上，突破行政区划的限制。在产业布局上，兼顾三次产业的互动融合，把城乡作为一个有机整体，将每一寸土地都纳入规划的范围，实现集镇、村庄规划全覆盖。在农业规划上，充分考虑新型工业、观光旅游和现代服务业的发展。在工业规划上，综合考虑原材料、劳动力及生态环境因素，与现代农业发展布局相衔接。在现代服务业规划上，充分结合现代农业和新型工业的分布和特点，突出配套功能。

通过科学规划，老镇展新貌。东南纺织产业集中区、驿龙湾生态区、千鹤湾国际老年养生区、盐东新镇区、盐东科技产业园区以及现代农业产业园区“六大板块”使工业集中区、公共服务区、商贸物流区、居民生活区和谐地构建成为一个新型集镇。