

主编 聂炳华 王恩献

中心镇：

小城镇建设的新趋势

山东中心镇建设的实践探索

9.275.2

民出版社

中心镇：小城镇建设的新趋势

——山东中心镇建设的实践探索

主编：聂炳华 王恩献

山东人民出版社

1998年·济南

中心镇:小城镇建设的新趋势
——山东中心镇建设的实践探索
主编:聂炳华 王恩献

*

山东人民出版社出版发行
(社址:济南经九路胜利大街39号 邮政编码:250001)
日照市印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开本 9.125印张 4插图 220千字
1998年10月第1版 1998年10月第1次印刷

印数 1—5000

ISBN 7—209—02299—6
F·668 定价:18.80元

编委会名单

名誉主任	王玉中	赵克志		
主任	周秋田	王军民		
副主任	刘景铎	刘占群		
委员	(以姓氏笔划为序)			
	于新生	于德路	马欲圣	王应
	王文德	王恩献	刘广曼	刘连元
	孙万升	李际山	李虎山	张立璋
	陈增文	胡克生	聂炳华	殷向前
	常大鹏	韩连绪	鞠远礼	
执行主编	聂炳华	王恩献		
编辑组成员	李琥	花景新	张道远	刘德春

目 录

大力推进中心镇建设 加快我省农村经济发展和 城市化进程(代序)	陈建国 1
国家建设部及村镇司领导关于山东中心镇建设问题 的谈话要点	13

中心镇建设的调查

中心镇建设是加快农村经济发展和城市化进程的现实途径 ——关于加快山东省中心镇建设与发展的研究报告	山东省联合调查组 17
县(市、区)委书记谈中心镇建设	37
加快中心镇建设问题调查问卷分析报告	山东省联合调查组 62

中心镇建设的实践经验

搞好中心镇建设 加快乡村城市化进程	中共济南市委 济南市人民政府 73
加快中心镇建设 促进区域经济快速发展	中共烟台市委 烟台市人民政府 79
搞好中心镇建设 加快农村经济发展和城市化进程	中共潍坊市委 潍坊市人民政府 84
围绕城乡一体化目标 加快中心镇建设步伐	中共菏泽地委 菏泽地区行署 91

科学建设中心镇 培植区域发展龙头	
..... 中共章丘市委 章丘市人民政府	97
加强中心镇建设 推动城市化进程	
..... 中共即墨市委 即墨市人民政府	102
调整区划 合理布局 大力加快中心镇建设	
..... 中共平度市委 平度市人民政府	105
突出三抓 加快中心镇建设步伐	
..... 中共桓台县委 桓台县人民政府	111
加快中心镇建设步伐 加速农村经济发展和城市化进程	
..... 中共广饶县委 广饶县人民政府	115
抓好中心镇建设 加快城乡一体化进程	
..... 中共莱州市委 莱州市人民政府	120
以中心镇建设为龙头 加快小城镇建设步伐	
..... 中共安丘市委 安丘市人民政府	126
科学规划建设中心镇 推动农村经济和小城镇建设	
快速发展	中共荣成市委 荣成市人民政府 131
加快中心镇建设 推进城乡一体化进程	
..... 中共日照市东港区委 日照市东港区人民政府	136
搞好中心镇建设 促进经济发展	
..... 中共蒙阴县委 蒙阴县人民政府	140
实施城镇带动战略 推动经济快速发展	
..... 中共邹平县委 邹平县人民政府	146
因地制宜 循序渐进 推动小城镇建设阔步前进	
..... 济南市历城区仲宫镇党委 济南市历城区仲宫镇政府	150
搞好中心镇建设 加快城乡一体化进程	
..... 长清县万德镇党委 长清县万德镇政府	158

发挥地方优势 加快城镇建设

..... 即墨市蓝村镇党委 即墨市蓝村镇政府 164

发挥优势 突出重点 努力把南村建成高标准的“中心镇”

..... 平度市南村镇党委 平度市南村镇政府 168

加速开发 加快建设 努力把王村镇建成独具特色的 现代化小城市

..... 淄博市周村区王村镇党委 淄博市周村区王村镇政府 173

发展中心镇 带动区域经济发展

..... 枣庄市山亭区桑村镇党委 枣庄市山亭区桑村镇政府 178

实施工业兴镇战略 增强中心镇带动功能

..... 广饶县大王镇党委 广饶县大王镇政府 183

科学规划 建管并举 加快推进中心镇建设

..... 莱州市沙河镇党委 莱州市沙河镇政府 188

因势利导 强化管理 努力加强小城镇建设

..... 栖霞市桃村镇党委 栖霞市桃村镇政府 192

理清思路 强化措施 加快建设现代化小城镇

..... 安丘市景芝镇党委 安丘市景芝镇政府 195

建设现代化新型小城镇 促进全镇经济快速发展

..... 高密市双羊镇党委 高密市双羊镇政府 200

坚持以商兴镇 加快镇区建设

..... 昌邑市石埠镇党委 昌邑市石埠镇政府 204

依矿兴镇 综合推进 加快工矿服务型城镇发展步伐

..... 邹城市中心店镇党委 邹城市中心店镇政府 208

加快小城镇建设 促进两个文明建设

..... 泰安市郊区山口镇党委 泰安市郊区山口镇政府 217

围绕优势做文章 建设新型小城镇

..... 泰安市郊区大汶口镇党委 泰安市郊区大汶口镇政府 223

抢抓机遇 强化领导 加快现代化小城镇建设	
..... 文登市茌山镇党委 文登市茌山镇政府	228
依托资源优势 建设特色城镇	
..... 日照市东港区涛雒镇党委 日照市东港区涛雒镇政府	233
高点起步 强化投入 加速小城镇建设进程	
..... 五莲县街头镇党委 五莲县街头镇政府	238
高标准规划 多渠道投入 建设独具特色的小城镇	
..... 莱阳市莱城区牛泉镇党委 莱阳市莱城区牛泉镇政府	243
加速小城镇建设 展古镇兰陵新姿	
..... 苍山县兰陵镇党委 苍山县兰陵镇政府	248
强化措施抓建设 历史古镇变新颜	
..... 德州市德城区黄河涯镇党委 德州市德城区黄河涯镇政府	253
改善小城镇投资环境 促进经济社会大发展	
..... 武城县鲁权屯镇党委 武城县鲁权屯镇政府	257
抓住机遇 加快中心镇建设步伐	
..... 茌平县博平镇党委 茌平县博平镇政府	262
建设中心城镇 促进经济发展	
..... 邹平县长山镇党委 邹平县长山镇政府	267
以工兴镇 辐射带动 加快中心镇建设步伐	
..... 菏泽市沙土镇党委 菏泽市沙土镇政府	271
大力推进中心镇建设 加快农村城市化进程	
..... 曹县庄寨镇党委 曹县庄寨镇政府	276
附 录山东率先实施中心镇建设新战略	
..... 新华社记者 程德源 宋振远	282
后 记.....	285

大力推进中心镇建设 加快我省农村经济发展和城市化进程

(代序)

——中共山东省委副书记陈建国
在全省村镇建设工作会议上的讲话

村镇规划建设问题,是一个涉及经济社会长远发展的战略问题。这里,我着重谈一谈在村镇规划建设中,如何适应农村改革、经济发展的新形势,加快中心镇建设的问题。

为什么提出“中心镇建设”问题?主要是考虑全省有1300多个镇,这些镇的基础、条件各不相同,在发展过程中不可能齐头并进。有的镇各方面条件具备,发展得快一些,形成中心镇,对于带动全省村镇建设,加快城市化步伐,将起到非常重要的作用。我们应该研究这个问题,给予正确的指导和必要的支持。为什么把这样的镇叫做“中心镇”,而不叫“重点镇”?所谓“中心”,主要是从区域经济和城镇建设合理布局这个角度上来考虑的,侧重于客观地反映经济、地理等因素。如果叫“重点”,反映的是工作指导上的主观因素,可能产生一些误解,容易造成互相攀比。究竟怎么称呼好,大家可以进一步研究。

一、我省中心镇建设的兴起及其类型、基本特征

对什么是“中心镇”,目前还没有统一的说法。前段时间,省有关部门曾专门组织力量就加快中心镇建设与发展问题做了调

查研究,我和一些同志也进行了交谈,看了调查材料,初步认为,中心镇是指随着农村经济的快速发展,符合区域经济和城镇建设合理布局原则,在历史发展中自然形成的,具有良好的区位优势 and 一定经济规模,在各乡镇中发展比较快,能够对周边一些乡镇起到辐射带动作用的建制镇。中心镇上接县城,下连一般乡镇和村庄,是构成具有中国特色的现代化新型城镇体系的一个重要环节。

目前,我省中心镇建设已有良好开端。总的来说,是从东部地区首先出现,并呈现出逐步向中西部发展的趋势。1991年,荣成市在城市规划中确定南部石岛、北部成山卫两镇为中心镇,分别辐射带动南部和北部,同时市所在地带动全市,形成了很好的布局。几年来实践效果很好,促进了全市经济快速发展。1994年底,平度市调整了部分乡镇行政区划,按照东西南北的方位规划设置了4个中心镇,形成了区域经济的合理布局,效果也很好。随后,中心镇在龙口、莱州、即墨、胶南、安丘、周村、广饶、泰安郊区、滕州、蒙阴、曹县、聊城、武城等县(市、区)也相继出现;有的市地如潍坊、菏泽等也较早抓了这项工作。目前全省已有70个县(市、区)设置了中心镇,总数达到200个,平均每个县(市、区)3个。相对于一般乡镇来说,中心镇经济发展水平和城市化水平普遍较高,常住人口、流动人口较多,基础设施建设规模较大。1996年,这200个中心镇镇区人口平均为1万人,城镇化水平为26%,分别比全省乡镇平均水平高136%和13%。平均国内生产总值3.78亿元、工业产值3.72亿元、第三产业产值1.09亿元、财政收入557万元,分别比全省乡镇平均水平高36%、86%、160%和148%。镇区平均公用建筑面积11万平方米、自来水受益人口80%、住宅楼房率16%,分别比全省乡镇驻地平均水平高172%、9%和5%。尽管这些中心镇离城市化的要求还有一段距离,相互之间也存在着很大的不平衡性,但是,毕竟有

了一个良好的开端。用发展的眼光看,新的城市发展格局开始出现,再经过 10 年、20 年或更长一些时间,这些中心镇将发展成为具有一定规模的小城市,对全省城市的合理布局,对加快农村经济发展和城市化进程,都将产生巨大的作用。现在这些中心镇的人口平均 1 万人以上,有的 2—3 万人,也有的已达 10 万人左右,经过 10 年、20 年,工作搞得好,指导对头,这些中心镇可以率先成为具有一定规模的小城市。在此基础上,由这 200 个小城市带动一般的乡镇,再经过 20 年或更长一段时间,一般的乡镇也将发展成为小城市。按照十五大报告的要求,到建国 100 年时基本实现现代化,那时候我们的城市化水平将大大提高。所以,我们对搞好中心镇的建设,必须从历史的、发展的、全局的角度进行研究。

我省现有的中心镇,大体上有五种类型:

一是工业主导型。如广饶县大王镇,以工业主要是造纸企业为骨干带动各业发展,经济总量迅速膨胀,1996 年乡镇工业产值 17.9 亿元,财政收入 2893 万元;武城县鲁权屯镇,位于鲁西北涝洼地带,自然条件不好,但通过发展玻璃钢生产形成了规模,成为以工业为主导的强镇。菏泽市沙土镇通过发展农副产品加工、五莲县街头镇通过发展建材加工业而形成强镇,都属于这种类型。

二是商品流通型。有代表性的是泰安市郊区大汶口镇,地处南北交通要道,历史上就是商贾云集之地,近几年来,这个镇加强基础设施建设,先后建成了建材、茶叶、家具、副食、服装等市场,进一步活跃了流通,成为泰安南部的一个重镇。即墨市蓝村镇、莘县朝城镇也属于这种类型。

三是外向带动型。有代表性的是文登市尚山镇。这个镇交通不便,称“三不靠”:不靠海,不靠路,不靠港,70 年代还是一个比较落后的小乡。改革开放以来,通过改善投资环境,加强基础

设施建设,大力发展外向型经济,先后建成 34 家“三资”企业,合同利用外资 4000 万美元,1996 年全镇社会总产值达 20 亿元,产品大多销往国外,已发展成为文登市北部的一个中心镇。

四是工矿服务型。主要是一些地处大中型企业、矿山附近的乡镇,通过大力发展为工矿企业服务的二、三产业,逐步成为与工矿企业相互促进、共同发展的服务型中心镇。如安丘市景芝镇、东营市河口区仙河镇、苍山县兰陵镇等,在依托大企业、积极搞好加工配套服务的同时,自身也得到迅速发展壮大。滕州市西岗镇、聊城市堂邑镇等也属于这类中心镇。

五是综合发展型。这类中心镇一般具有较好的基础设施和城市功能,形成了多产业、多门类、规模较大、功能齐全的城镇,对周围地区产生了较强的辐射带动作用。如龙口市北马镇,实行商业、工业双重带动战略,1996 年社会总产值达 24.5 亿元,综合实力跨入全国百强乡镇行列。平度市南村镇,近几年来充分发挥交通方便和靠近青岛的优势,实行工业、农业、商贸综合开发、全面发展,1996 年社会总收入达 9.6 亿元,成为具有一定辐射能力的综合发展型中心镇。

研究加快中心镇的建设与发展,必须正确认识和把握其基本特征。从我省实践看,中心镇的基本特征是:

1. 客观性。中心镇的形成和发展,是由自然的、历史的和现实的多种因素共同作用的结果。看一个镇是不是中心镇,不是凭主观愿望决定的,主要依据是其地理位置、人口规模、经济实力、环境容量等客观条件,确实能在周围乡镇的一定区域内起到“中心”的作用。选择和确定“中心镇”,必须从客观实际出发,遵循城市化发展的规律,尽量避免盲目性和主观随意性。不能一提中心镇,就到处都搞成中心镇,那样既不客观,也不可能。

2. 区位性。与一般乡镇相比,中心镇具有地理环境优越,交通、通讯方便,能源供应充足等优势,还要有历史的基础。具有这

些有利条件,二、三产业才能得以迅速发展起来,才能逐步向小城市这个方向发展。如莱州市沙河镇,地处青岛、烟台、潍坊三市交界,历史上就是一个大镇,206 国道、青沙公路穿镇而过,交通十分便利,是历史悠久、远近闻名的商贸大集。凭着这种区位优势,沙河镇迅速发展,1996 年全镇工业企业已达 178 个,产值达 13.9 亿元,并形成了 8 大专业批发市场,年交易额 2 亿多元,已成为全省小城镇建设示范镇。

3. 辐射性。由于中心镇普遍具有人口规模大、经济实力强、交通区位优势等特点,一方面可以吸引周边地区的工业、商业和农村剩余劳动力等向其集聚,另一方面可以加速商品、信息、技术等向周边地区扩散,对周边地区起到一定的辐射和拉动作用。如曹县庄寨镇,地处鲁西南两省 6 县 9 乡镇的结合部。近几年来,这个镇先后建起了以镇办工业小区和鲁西南商城为主体的加工销售基地,其桐木加工业规模为全国最大的,扩散到方圆几十里,销售国内外。庄寨镇不仅成为菏泽地区综合实力强镇,而且促进了周边乡镇的发展,周边 6 县的 9 个乡镇已在庄寨镇联合建起了一座标志相互密切经济联系的联谊塔。

二、中心镇兴起的客观依据及其重要意义

中心镇的产生和发展不是偶然的,它是农村经济和社会发展的必然产物。

首先,农村二、三产业的兴起是促进中心镇发展的根本动力。改革开放以来,我省农村经济特别是包括乡镇企业在内的二、三产业得到了迅速的发展。1996 年,全省乡镇工业产值达到 6049 亿元,农村工业化进程不断加快。工业化进程与城市化进程是密切相关、互相促进的。在实现工业化的过程中,从事生产和经营活动的区域趋于相对集中,逐渐形成城镇,这样才能获得聚集效应和规模效益。我省乡镇企业的发展取得了很大成绩,但也普遍存在着布局分散、规模偏小的问题。所以,近年来,我们实

施乡镇企业“二次创业”，下大力气推动乡镇工业向相对集中、连片开发的方向发展。许多地方通过兴办乡镇工业小区等方式，推动乡镇工业逐步向交通、能源等条件较好的乡镇驻地集聚，乡镇驻地常住人口、基础设施等规模也随之逐步扩大。我省已建成的448处乡镇工业小区中，发展比较快、具有一定规模的，大都属于这种情况。随着乡镇工业的发展和相对集中，与之相适应的信息、交通、商业、服务等第三产业也迅速兴起。1996年全省农村第三产业产值达到1061亿元，比重上升到15%，成为推动镇区规模不断扩大的重要因素。为了满足工业产品、日用消费品和农副产品不断扩大交易量的需要，我省现在已经建立了357处农业综合或专业消费品批发市场，其中影响大、规模大、辐射力强的，也绝大多数集中在中心镇，使这些中心镇初步形成了具有一定规模的区域性商贸中心。由此可见，农村乡镇工业及随之而来的第三产业的发展推动，是中心镇产生的强大动力。

其次，小城镇建设蓬勃发展是中心镇产生的现实基础。我省一直比较重视小城镇建设，特别是1994年7月，省委、省政府发出的《关于搞好小城镇建设的试行意见》，从战略和全局的高度，对小城镇建设的指导思想、发展目标、建设重点、改革措施等提出了全面要求，使我省小城镇建设进入了加快发展的新阶段。1995年7月又开始实施小城镇建设“百新工程”，确定从1995年至2000年，在全省抓好5个小城镇建设试点县和100个新型小城镇建设试点镇。在这项工作中，我们从加强领导、编制规划、完善政策法规、增加建设投入等方面采取了一系列措施，使建制镇建设走上了规范化的道路，加快了发展步伐。1996年，全省建制镇达到1346个，占全部乡镇总数的57.9%，实现了我省乡镇格局以乡为主向以镇为主的转变。目前，包括“百新工程”在内的一批骨干强镇正在逐步兴起，其中许多在地理位置、历史沿革、经济和资源优势等方面具备中心镇的条件和性质，成为我省中

心镇产生的现实基础。

中心镇作为一个新事物,有着强大的生命力。我省许多地方的实践证明,它对加速农村经济发展和城市化进程具有非常重要的意义,发挥着越来越重要的作用。

第一,搞好中心镇建设是贯彻落实十五大精神的实际行动。江泽民总书记在党的十五大报告中明确要求:“搞好小城镇规划建设”;“促进地区经济合理布局”。中心镇是小城镇建设的重点,是农村经济的区域中心,搞好中心镇建设完全符合十五大精神,是贯彻落实十五大精神的实际行动和具体措施。

第二,搞好中心镇建设是促进区域经济合理布局、推动地方经济发展的重要途径。县城和县级市市区,作为整个县(市)政治经济文化的中心,虽然有很强的辐射带动作用,但仍然需要发展相对较快的乡镇一级,才能带动所有村的发展。乡镇这一级发展越快,城市化水平越高,对农村经济的带动作用就越强。这是农村经济发展的客观规律。根据发展的不平衡原理,在不同区域必须有一批中心镇带动,才有利于区域经济的快速发展,进而推动全县(市)经济整体水平的提高。在一个县,没有几个中心镇,所有乡镇发展水平都一样,那么整个镇这一级的发展就不会有突破。我省东部发达地区的实践也证明,有一批中心镇发展快一些,就会带动其他乡镇发展,带动整个农村的发展。

第三,搞好中心镇建设是实现小城镇建设合理布局、加速农村城市化和城乡一体化进程的重要举措。中心镇是具备条件可以优先发展的镇,是现代城镇体系中的一个重要环节,在促进农村城市化和城乡一体化进程中可以发挥独特作用。一是在农村城市化中起带头示范作用。加快中心镇发展在现有的乡镇中有着现实的可能性。中心镇的发展,能够大量吸纳农村剩余劳动力,促进农业人口向非农产业转移,推动农村生活方式向城市生活方式转变,在广大农村首先显露出城市化的雏型。二是在城乡

一体化中起桥梁与纽带作用。中心镇在城乡经济文化交流中处于有利位置。能够有效地发挥城乡联系的中介作用,成为区域商品、技术、人才、资金、信息等的汇融中心,驱动各种生产要素和商品在城乡之间双向流动,推动城乡经济逐步向一体化发展。

第四,搞好中心镇建设对加强农村社会主义精神文明建设具有重要意义。中心镇不仅是一定区域的经济中心,同时也必然成为文化中心。搞好中心镇的科技、教育、卫生、文化设施建设,大力加强这方面的工作,可以有效地改善农村居民文化生活环境,提高农村的社会文明程度,促进农村“两个文明”建设协调发展。

三、采取积极有力的措施,加快我省中心镇的建设与发展

加快中心镇建设与发展,意义重大,非常必要。我们要把它作为现阶段村镇建设特别是小城镇建设的一个重要环节,及时提到各级党政领导和有关部门的议事日程上来,认真研究论证,做出部署,加强指导,努力探索加快中心镇建设与发展路子。近期目标应该是,力争到 2005 年,在全省形成一批镇区平均人口 2 万人以上、国民生产总值 5 亿元以上的中心镇,将一部分中心镇发展成为布局合理、功能齐全、环境优美、各具特色的现代化小城市,从而加快农村经济发展和城市化进程。在工作上需要把握好以下几点:

1. 明确指导思想和基本原则,制定我省中心镇建设的总体规划。加快中心镇建设与发展根本目的是促进农村经济更快更好发展,必须克服与防止单纯为建设而建设的倾向,切实着眼和服务于农村改革和发展全局,紧紧围绕加速农村经济社会发展和城市化进程的需要来确定中心镇建设与发展总体思路,并把中心镇建设纳入全省经济社会发展和城镇建设的总体布局。中心镇建设需要着重把握的原则:一是服务于经济的原则。顾名思义,中心镇建设在于培植区域经济发展中起龙头作用的

中心,因此,一定要有利于当地二、三产业的发展,有利于经济结构的优化调整,有利于市场体系的建设,特别是应当与乡镇企业小区建设结合起来,促进乡镇企业向规模化、集约化方向发展。在乡镇企业二次创业当中,应大力提倡向乡镇驻地相对集中,以加快城市化步伐。二是突出重点、兼顾一般的原则。我们提出抓中心镇建设,不是说不或忽视整个村镇建设,相反,是要求正确处理二者的关系,继续抓好村镇建设,做到突出重点,带动一般,使中心镇建设成为带动整个村镇建设的龙头。三是经济社会协调发展的原则。中心镇的建设,不仅要建成经济中心,而且要建成文化中心,以带动区域科技教育文化等各项事业的发展,推动社会全面进步。四是可持续发展的原则。应坚持经济效益、社会效益和生态效益的统一,切实保护耕地,合理开发水资源和矿产资源,加强环境保护,维护生态平衡。小城镇建设不能破坏环境,起点要高一点,管理要严一点。五是从实际出发、量力而行的原则。中心镇建设应与当地经济发展实际水平相适应,要防止一哄而上,基础设施建设项目不能盲目求大求全,要提高利用率,避免重复分散建设带来的浪费,切实防止因为城镇建设而增加农民负担。六是分类指导的原则。要充分考虑地区间经济发展的不平衡性,因地制宜,科学合理地确定中心镇的标准和条件,建设不同水平、不同特色的中心镇。我们要求规划水平要高一起,起点要高,但建设要量力而行、分期实施、逐步展开。东部地区和西部地区也不能一个标准、一个要求。省建委作为主管部门,要牵头组织有关部门和单位,按照上述指导思想和原则,尽快制定全省中心镇建设与发展的规划,明确发展的目标、任务和措施,使中心镇建设在全省范围内实现科学规划和合理布局。

2. 加大改革力度,建立适合中心镇建设与发展的管理和政策机制。中心镇的发展,目前还存在着许多制约因素,特别是管理体制不够顺,资金渠道不够畅通,各项政策也不配套。怎样解