



中心镇发展力

ZHONGXINZHEN
FAZHANLI YANJIU

研究

冯刚 著

21

中国建材工业出版社

中国的发展力

ZHONGGUO DE FAZHAN LI 研究

中国发展出版社

中心镇发展力研究

冯 刚 著

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中心镇发展力研究/冯刚著. - 北京: 中国建材工业出版社. 2003.10
ISBN 7-80159-521-1

I. 中... II. 冯... III. 城镇经济 - 经济发展
- 研究 - 中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 038186 号

中心镇发展力研究

冯 刚 著

出版发行: 中国建材工业出版社

地 址: 北京市海淀区三里河路 11 号

邮 编: 100831

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/32

印 张: 7.5

字 数: 162 千字

版 次: 2003 年 10 月第 1 版

印 次: 2003 年 10 月第 1 次

印 数: 1 ~ 3000 册

书 号: ISBN7-80159-521-1/F·024

定 价: 12.00 元

本书如出现印装质量问题, 由我社发行部负责调换。联系电话: (010) 68345931

前 言

当前，我国县域经济和小城市建设面临的最大问题是发展问题。市场经济环境下，城镇之间争夺资源的竞争日益激烈，这种竞争实际上是争夺城镇发展权的竞争。竞争环境下只有不断发展，才能避免城镇的生存危机，才能缓解城镇管理中的利益冲突、就业压力与居民致富要求等日益增多的压力和矛盾，保持社会稳定。县域范围的发展是我国地区经济发展的基础，也是国家稳定与发展的基础，但由于历史和自然的原因，我国县域经济基础较为薄弱，发展面临诸多困难。因此，研究和探索县域经济发展应该成为地区发展工作的重心。

当前，推进县域经济发展需要从三个方面着手，一是通过城镇化发展促进产业和人口的集聚，建立产业发展的载体；二是注重提高县域发展力，提高县域综合竞争力；三是突出重点，优先发展县域中心镇，通过中心镇的发展，带动整个县域范围经济社会和城市建设的发展。其中，中心镇发展力是城镇发展的关键。

本书全面分析了中心镇发展力的构成要素，第一次提出中心镇发展力由城镇空间发展力、产业成长性、企业竞争力、环境竞争力、制度竞争力、社会发展力、政府竞争

力以及城镇品牌竞争力等方面的竞争力组成，并分析了上述每一方面竞争力的影响范围和相互作用的关系，还进一步分析了每一方面竞争力发挥的制约因素和改革发展的思路。通过这些分析，提出了研究中心镇发展的基本分析框架，为制定中心镇发展战略提供了基本思路。

本书是一本研究中心镇发展的书，也是一本从城镇空间、经济、社会、制度、环境和政府管理等方面全面研究城镇发展的书。本人有着区域经济、城市发展、企业管理、人力资源开发和政府管理等方面研究和培训的职业背景，特别是长期从事过地（市）、县、乡领导干部的培训工作，对地区发展中的实际问题有一些亲身感受，这些对本人的研究和写作有很大帮助。

中心镇发展是一个实践性的问题。在当前县域中心镇的改革与发展中，新问题层出不穷，基层领导同志面临许多难题和困惑，需要研究工作者从理论上进行分析，找出答案。研究工作者只有面对实际，回答实践中提出的问题，才有存在的价值。中心镇发展研究作为一个对策性研究应该模拟实践，研究成果可以在实践中重复和放大，对实践中出现的问题提出对策和建议。研究工作者不仅要研究为什么，而且要回答怎么干，否则就流于理论空谈、毫无用处。所以，我们期望这本书具有实践性和可操作性。

尽管注重实践性和可操作性是本人长期崇尚的学风，但由于本人才疏学浅，对许多问题认识肤浅，疏漏谬误之处在所难免，敬望专家和实际部门同志不吝赐教！

作 者

2003年7月于北京西郊寓所

目 录

第一章	中心镇发展的战略地位和基本思路	(1)
	一、城市发展的核心是提升发展力	(2)
	二、城市化发展中的县域城镇化模式选择	(4)
	三、县域发展中的中心镇重点发展战略	(5)
	四、中心镇发展力的基本构成体系	(10)
第二章	中心镇空间发展战略分析	(14)
	一、城镇空间发展的内容和意义	(15)
	二、城镇空间发展面临的主要问题	(16)
	三、城镇空间布局科学性的基本要求	(19)
	四、中心镇建设的三个重点问题	(22)
第三章	城镇建设市场化运作机制的构建	(30)
	一、城镇建设投资体制现状分析	(31)
	二、形成城镇建设多元化投资渠道的必然性	(34)
	三、建立城镇建设市场化发展机制的基本思路	(36)
第四章	中心镇产业发展战略分析	(42)
	一、城镇产业发展现状分析	(43)
	二、制定产业发展战略的指导原则	(45)
	三、中心镇产业发展的主要模式分析	(57)
第五章	中心镇企业竞争力提升	(91)

	一、企业竞争力构成要素分析	(93)
	二、企业发展面临的主要问题	(97)
	三、企业发展的基本思路	(101)
第六章	中心镇的投资环境优化	(113)
	一、优化投资环境的意义	(114)
	二、项目投资与投资环境的互动性	(115)
	三、评价投资环境的主要标准	(117)
	四、投资环境要素分类	(119)
	五、中心镇投资环境分析	(122)
	六、优化中心镇投资环境的工作思路	(127)
	七、中心镇招商引资的战略与策略	(134)
第七章	中心镇的制度创新	(142)
	一、制度的概念与作用	(143)
	二、中心镇制度环境存在的问题	(148)
	三、制度创新的目标与内容	(156)
第八章	中心镇社会事业发展研究	(160)
	一、人口集聚政策及措施	(161)
	二、就业政策与管理	(165)
	三、社会保障制度的建立	(168)
	四、现代城镇文明建设	(170)
第九章	中心镇政府制度改革与创新	(177)
	一、市场环境下城镇政府改革的目标和任务	(178)
	二、转变镇政府职能, 建立服务型政府	(181)
	三、降低镇政府运行成本, 提高工作效率	(186)
	四、中心镇政府行政管理体制改革	(190)
	五、中心镇财政管理体制的完善	(194)

第十章	中心镇政府高素质领导团队的构建	(200)
	一、中心镇领导人员管理制度存在的问题	(201)
	二、建立高素质领导团队的基本思路	(206)
第十一章	中心镇城镇品牌的打造与经营	(222)
	一、城镇品牌的价值与作用	(223)
	二、城镇品牌定位的基本准则	(225)
	三、城镇品牌打造的实施策略	(228)

第一章

中心镇发展的战略地位和基本思路

- 现实国情决定了我们必须走“大城市—中等城市—小城市—中心镇—一般小城镇”共同发展之路。
- 城市的一切问题都可以在发展中解决。
- 非均衡状态是城镇发展的动力。
- 世界各国的发展表明，一个城市的经济发展到一定程度，人口达到一定规模，就需要通过城市化发展即城市空间规模膨胀和城市人口规模扩大来推动城市经济发展。

一、城市发展的核心是提升发展力

县域发展和小城市建设是中国地区综合发展的基础，“君县治，天下安”是中国几千年国家治理的经验总结。中国几千年国家经济发展和社会管理是以县这一级为基本单位，县域内人民丰衣足食、社会安定，国家的稳定和兴旺也就有了基本保障。

目前县域经济和小城市建设基础普遍比较薄弱，发展乏力。由于计划经济时期国家基于国防安全和整个生产力布局等因素的考虑，投资的重点主要在西部山区和区位优势条件较好的大中城市，县域范围的国家产业投资非常少，导致县域范围产业基础薄弱、城市基础设施条件差、道路交通建设滞后、科技教育水平低、人才匮乏、信息渠道不畅等，加之许多县镇区位优势条件差，在市场竞争环境下，县域经济往往处于劣势。因此，需要研究和探索县域经济发展和小城市建设的规律以及所面临的问题，找到一条中国县域经济发展和小城市建设的现实道路。

发展是当今城市的主题，也是县域经济和小城市建设面临的最大问题。在市场竞争环境下，县域经济发展面临越来越大的压力。一方面，外部竞争加剧，城市之间为争夺资源要素的竞争日益激烈，这种竞争的实质是争夺城市的发展权。在竞争环境下，一个城市发展落后，将面临城市生存的更大危机。另一方面，县域内居民的发展意识和要求越来越强烈，发展经济、改善生活成为一个地区居民

最大的利益和关注的焦点，如果城市发展缓慢，城市政府将面临内外更大的压力，将面临被淘汰出局的可能。

发展也是解决城市一切问题的关键环节。实际上，城市的一切问题都可以在发展中来解决。经济发展带来人民生活的改善，群众的许多不满自然容易化解；经济发展带来就业增加，社会稳定就有可靠的保证；经济发展产生更大的利益空间，使各种利益的冲突容易得到缓解，特别是群众与政府之间在收费等许多利益上的矛盾可以得到较好的解决；经济发展还可以振奋城市政府的精神、激发政府的活力，在实现城市发展目标的奋斗中焕发热情、团结一致。反之，城市经济停滞不前，居民生活改善无望，大家看不到前景和希望，将连带产生一系列问题和矛盾，任何思想政治工作都会显得空洞贫白、没有效果。权威专家一致认为，我们国家的 GDP 增长率如果低于 5%，国家将出问题。一个国家如此，一个地区亦复如此。因此，发展就成为我们研究县域经济和小城市建设问题的核心。

在市场竞争环境下，县域发展的关键是提升县（小城市）的发展力，也就是县域综合竞争力。县域发展力由城市空间发展力、产业成长性、企业竞争力、环境竞争力、制度竞争力、社会发展力和政府竞争力等部分构成，它的外在表现就是城市品牌的竞争力。世界各国的发展表明，一个城市的经济发展到一定程度，人口达到一定规模，就需要通过城市化发展即城市空间规模膨胀和城市人口规模扩大来推动经济发展。城市发展也越来越表现为城市空间、经济、人口和社会的全面协调发展。我国目前的城市化率为 30%，正开始进入城市化加速发展的阶段。现在县域发展的一个特点就是县域经济发展与城市化发展结合，在推

进城市化进程中实现县域经济社会发展和城市建设规模的扩大。

当前，县域经济发展的基础在县域中心镇。县域内各城镇发展不平衡，每个县最强的二三个中心城镇（包括城关镇）经济实力较强，占县域经济相当大份额。这些中心镇的经济发展、城镇建设和人口规模远远超过县域其他城镇，对其他城镇有引导和示范作用。实际上，县域经济和小城市发展的重心也应该在中心镇，县域经济和小城市的发展力很大程度上也体现为县域中心镇的发展力。因此，提升中心镇的发展力就成为我们研究县域经济发展和小城市建设的起点和落脚点。

二、城市化发展中的县域城镇化模式选择

21 世纪中国县域经济发展，是在城市化发展这一大背景下进行的，实际上是在推进农村城市化过程中实现的。县域经济发展必须解决大批农村剩余劳动力向城市的转移问题，解决城市空间发展的问题。当今，中国正处于工业化的前期，农村人口占 70% 以上，在这样的国度实施城市化战略，把几亿农村剩余劳动力转移到城市，是一个空前伟大而意义深远的壮举，也是一个世纪性的难题。世界各国城市化进程中有不同的发展模式，有大城市发展模式，有中小城市发展模式，也有小城镇发展模式。十六大确定了我国的城镇化发展模式，这就是在合理发展大中小城市的同时，大力发展小城镇，走大中小城市与小城镇共同发展的道路。未来十年，我国将有几亿农民从农村转移出来，这几亿农民如果全部流入现有大中城市，将带来这些城市

人口拥挤，基础设施不堪负荷；大批低素质农民难以在城市就业变成城市盲流，形成城市贫民窟，重现一些国家正在出现的“城市病”。如果为安置这些几亿农民而重新修建城市，则需要兴建几百座百万人口的大城市，这是我国财力根本无法达到的。只有走大中小城市与小城镇共同发展的道路，才是一条真正符合中国国情的城市化发展道路。

在我们辽阔的国土上分布着六万多个小城镇，这些小城镇实际上正在不断地吸纳从农村转移出的劳动力，为他们提供着就业和生活的服务，分担着大城市的流动人口压力。小城镇由于离农村近，产业层次不高，就业门槛低，便于农民就近就业。农村经济发展也需要以小城镇为依托，小城镇建设及人口和产业的集聚，将增强城镇功能，对周围农村产生更强的辐射带动作用。城乡一体化发展和小康社会的建立，首先需要在小城镇这一层次上实现。改革开放以来，小城镇经济社会快速发展，城镇建设规模不断扩大，实现了大批农村剩余劳动力的转移，完成了大批农民从农村生活方式向城市生活方式的转变，小城镇事实上已经成为我国城市化的一个重要部分。

所以，我国城市化发展的现实道路，是在合理发展大中城市的同时，积极发展小城市，重点发展小城镇。发展小城镇是我国特殊国情下城市化道路的现实选择。

三、县域发展中的中心镇重点发展战略

我国城镇化发展的基本内容，就是在适当发展大中城市的同时，大力发展小城镇。我国现有 6 万多个小城镇，其中有 4.5 万个建制镇（包括城关镇），有约 1.5 万个集镇。

这样量大面广的几万个小镇同时发展显然不现实。一方面由于没有足够的建设资源作支撑，遍地开花似的小城镇建设将导致投资建设效率低下，资源严重浪费；另一方面小城镇建设的全面铺开，投资分散，导致小城镇数量多、规模小，难以支撑城镇的基本功能，谁也达不到起码的“门槛”。因此，小城镇建设必须突出重点，选择一批重点城镇进行重点投资，优先发展。在我国几万个小镇中，约有 6000 多个镇（其中包括 2000 多个县市的城关镇）交通条件好、资源丰富、乡镇企业有一定基础、市场建设初具规模，具备了一定的城镇功能，是全国小城镇中实力较强的中心镇，应该作为小城镇的重点来建设。我国城镇化进程中重点发展中心镇，是一个战略目标，也是一项策略措施。

（一）重点发展中心镇，是城镇非均衡化发展的战略选择

地区经济发展中，由于历史原因、区位条件、资源禀赋、基础设施和产业发展不同，必然出现区域差异化现象，形成小城镇之间的非均衡发展格局。东部、中部和西部三大板块中的小城镇实力形成了巨大反差，同一地区小城镇之间也呈现出贫富差异，呈现发展不均衡。这种差异、非均衡发展是一种客观、永恒的存在，但非均衡的主体是可以换位的。非均衡状态是城镇发展的动力，是我们分析小城镇发展原因的路径，也是我们制定区域小城镇发展战略的依据。中心镇由于在发展中处于优势地位，可以追求更高的发展目标，进行更优的资源组合，形成更强的发展态势，进而实现更快的发展速度。比如，山东省中心镇 2002

年国内生产总值为 2 029.25 元，占全省 GDP 的 19.23%，比 1999 年增长 777.65 亿元，财政收入平均每镇为 1 684 万元，比 1999 年增长 420.6 万元，全省 233 个中心镇中有 130 个镇财政收入超过 1 000 万元。中心镇在总量和增长速度方面远远超过一般镇。一般城镇则可根据自身实际制定发展计划，避免盲目求大、求快。市、县政府在推进本地区城镇化发展进程中应制定中心镇与其他城镇不同的扶持发展政策，鼓励竞争、承认差异、分类指导，形成中心镇与其他镇共同发展的态势。

（二）重点发展中心镇，是有限的城市化资源优化配置的策略措施

城市建设资金相对不足是一个长期普遍存在的问题，在新一轮城镇建设热潮中，投资问题更加突出。尽管小城镇建设资金非常紧张，但各城镇基础设施和公共设施相互攀比、重复建设现象尤为突出。一些小城镇达不到基础设施有效利用的规模人口，资源使用效率低下；一些城镇基础设施和产业基础条件薄弱，项目投资缺乏基础，投资效益差。这些更加剧了城镇建设与资源的矛盾。

与其他城镇相比，中心镇原有基础设施和产业基础条件较好，投资建设项目有较大的市场需求，通过资源要素的投入，对原有的基础设施完善配套，对原有产业更新改造并发展相关产业，对原有市场扩大规模、更新设施，可以迅速提高基础设施的服务能力，促进产业和市场提高效率和增加效益。所以，优先投资发展中心镇，可以充分利用原有设施取得显著的投资效益。相反，投资于基础条件差、产业基础弱、人口规模小的其他城镇，一切基本上需

要从基础做起，投资巨大，而且基础设施与生产和生活需求的连接链条薄弱，设施闲置率高，投资效益低，往往会陷入投资泥潭，难以形成投资的良性循环和滚动。在市场经济下，这种低效的投资缺乏持久的动力。

（三）重点发展中心镇，是增长极规律的基本要求

区域经济发展的一个重要策略和思路，就是在区域内确定一个或多个增长极，通过增长极的极化效应，带动整个区域经济的发展。目前，小城镇规模普遍偏小，在区域小城镇体系中缺少强有力的增长点，难以引导投资向高效益的项目发展，难以形成先后有序的发展态势，造成资源浪费和增大管理成本，使大多数小城镇都在低水平上摸索、徘徊，延缓城镇化进程，降低城镇化质量。强镇带动力不足，弱镇发展也乏力。因此，应对区域内一些基础较好、发展潜力较大、带动腹地较广的中心镇重点进行投资。

中心镇建设成本低，投入产出率高，规模膨胀迅速，城镇功能提升快，城镇化可以在这一层首先取得突破，形成区域的行政中心、经济中心和文化中心，使周围小城镇发展不仅有示范，而且得到有力的支撑和依托。通过中心镇的极化效应，对周围地区人才、资金、技术吸引并经放大后向区域内扩散，进而形成以中心城市为依托、以中心镇（包括县市中心区）为龙头、建制镇为结点、其他乡镇为网络的城镇体系。实践中，中心镇的增长极作用正在增强，有的中心镇建起了区域性大市场，有的中心镇主导产业的链条遍布区域其他城镇，相当一些中心镇的镇域经济已占镇区经济的51%，对区域经济的拉动作用日益明显。