# 关于重点镇建设与发展的研究

来源：网络 作者：深巷幽兰 更新时间：2024-07-23

*关于重点镇建设与发展的研究党的十八大要求把推进城镇化作为经济结构战略性调整的重点之一。近年来，我市在推进城乡一体化的进程中，大力实施“三城四片五重点”战略，致力建设辐射广、带动力强的小城镇，充分发挥重点镇的集聚效应和辐射带动能力，展现了其在...*

关于重点镇建设与发展的研究

党的十八大要求把推进城镇化作为经济结构战略性调整的重点之一。近年来，我市在推进城乡一体化的进程中，大力实施“三城四片五重点”战略，致力建设辐射广、带动力强的小城镇，充分发挥重点镇的集聚效应和辐射带动能力，展现了其在全市城乡统筹发展中的典型示范作用。

一、重点镇建设的现状

（一）基本情况

围绕“三城四片五重点”的空间布局，我市提出建设古溪、广陵、河失、新街、宣堡等5个市级重点镇。近年来，各重点镇按照省、市加快社会主义新农村建设、推进城乡一体化的目标要求，坚持“以人为本、城乡统筹、集约有序”的发展原则，因地制宜，突出重点，狠抓城镇基础设施建设，推进城乡环境综合整治，大力培育特色支柱产业，小城镇聚集功能、经济辐射功能、带动农民增收功能得到了积极的发挥，重点镇建设取得了重大进展。

1.集镇规模逐渐扩大，综合实力有所增强。近年来，市委、市政府高度重视重点镇的建设和发展，重点镇处于快速发展机遇期，集聚功能不断增强，发展规模不断扩大，综合实力进一步提升。截至2024年，五个重点镇行政区划总面积303.58平方公里，总人口达到26.94万人，比2024年增加0.13万人；经济总收入268.88亿元，财政总收入2.67亿元,比2024年增长1.41亿元；农民人均收入11549元，比2024年增加2944.2元。五镇共有企业1830家、个体工商户7516家，从业人员4.92万人，产值和经营收入总计实现189.89亿元，比2024年增加30.58亿元。镇区建设初具规模，建成总面积达到12.8平方公里，完成了规划面积的44.43%。镇区共有常住人口4.84万人，城镇化率达到17.2%，比2024年上升2.72个百分点。

2.基础设施不断完善，城镇功能得到提升。各重点镇结合镇区改造和公用事业发展需要，不断加大基础设施建设投入力度，大力推进“十个一”工程建设，全面建设和完善基础设施和服务设施，小城镇总体承载能力和服务水平有了较大程度的提升。自实施“十二五”规划以来，五个重点镇共改建镇区道路20条，计14.22公里，形成了较为通畅的道路骨架和与主干公路相衔接的交通体系；安装各类路灯、照明灯1380余盏，“村村通”亮化工程基本实施到位；建成污水处理厂4座，配套建设雨污分流管网，污水处理能力达到619.5万吨/年；新建垃圾中转站4座，镇区垃圾无害化处理能力达到2.83万吨/年，环境卫生状况逐年好转。服务设施配套程度不断提高，五镇共有中学10所、小学12所、幼儿园12所，教育教学条件明显改善；中心卫生院9所、村级卫生室52所，基本实现医疗服务全覆盖；建成镇级文化活动站6处，农家书屋79个；建成市民广场、健身广场10处，配备健身器材280多件，农民文化娱乐设施日益健全。

3.生态建设成效显著，区域环境更加优美。各重点镇紧紧围绕“天蓝、地绿、水清、气新”的目标，落实生态文明发展战略，以治理镇区“八乱”和村庄环境整治活动为抓手，大力开展环境整治和绿化、净化、美化、亮化工程，努力建设节约型、生态型、宜居型集镇。据统计，2024年以来，五镇镇区新增公共绿地36.95万平方米，绿化建设总投入2亿元，疏浚河塘14.41万米。已创建成国家级生态镇3个，省级生态镇5个，泰州市园林小城镇5个。与此同时，各重点镇按照适度集聚、节约土地、有利生产、方便生活的原则，科学安排集中居住定点，积极探索符合当代农民需求、体现乡村特点的农民集中居住模式，努力改善集镇人居环境。河失镇东来小区和幸福家园小区低层集中居住项目，改变了河失镇区“有镇无区”的历史。古溪镇规划建设规模达4万多平方米的东方佳苑小区也正在有序推进中。2024年以来，五镇完成农民集中居住项目5个，建筑面积18.68平方米，目前正在实施的集中居住项目6个，规划建筑面积23.5万平方米。

4.特色产业发展迅速，结构调整不断优化。近年来，各重点小城镇依托自身现有产业特色和优势，认真研究集镇产业发展规划，明确产业定位和发展方向，各重点镇逐渐形成了一批具有自身特色优势、主导镇域经济发展的支柱产业和特色产业。古溪镇现有现代高效农业园2个，泰州市、\*\*市级农业产业化龙头企业3家，注册品牌农产品商标10个，规模养殖大户450多户；全镇形成了发电机组、金属拉丝、船舶配件、机械铸造等特色产业集群。广陵镇流转140多公顷土地种植花卉苗木；全镇工业结构以稀土、机械制造、服装业、人造革、制冷设备为主。河失镇依托城黄线和新334省道发展苗木花卉种植园区，筹建苗木花卉销售市场；工业着力打造机械电器、二氧化碳深加工、纺织制品三大产业。新街镇依托现代农业产业园区，不断增强高效农业产业核心竞争力，高效农业总面积约1100公顷；初步形成了“农字头”的特色产业。宣堡镇生态旅游、高效农业一枝独秀，全镇形成了以林果、花卉苗木产业为主的“一镇一业”的产业布局特色；市重点生态旅游项目——“宣家堡古银杏群落森林风景区”开发建设正在加快推进中。

（二）存在的主要问题

近年来，我市各重点镇充分利用各种有利条件，小城镇建设取得了一定的成绩。但随着建设步伐的不断加快，与其发展不相匹配的不利因素也逐步显现出来。

1.规划系统性不够，滞后于发展需要。目前，我市重点镇虽都已编制了镇总体规划，但还缺乏与之相配套的覆盖全镇域的控制性详细规划和专项规划，各重点镇的规划普遍存在不齐全、不协调，前瞻性、战略性不够等问题。有的规划空间结构设计不合理，建设用地粗放利用，集约化程度很低。有的对社会经济发展速度预期不足，规划缺乏超前性，带来用地指标不足、设施短缺等问题。有的在规划的实施和管理上存在执行不严、随意调整、缺乏监督等情况，建设跟着“感觉走”的现象依然存在，影响了规划的权威性和引领作用的发挥。还有的镇由于经济快速发展，总体规划没有得到及时调整修编，从而导致城镇土地利用和建设规划不协调、不配套，一定程度上影响了城镇建设健康发展。

2.市政设施投入不足，资金短缺问题严重。近年来，市委、市政府制订下发了《关于加快重点镇建设的意见》（泰委办发〔2024〕48号）、《重点镇建设项目管理考核实施办法》等文件，给予重点镇建设政策扶持和一定的资金投入，对加快推进重点镇建设带来了福音。但由于重点镇缺乏经营集镇的理念和载体，加之自身融资能力不强，基础设施建设资金来源还很狭窄，建设和维护费用严重不足，仅靠每年200万元的小城镇专项补助资金根本无法维持镇区日常建设和管理的需要。集镇道路不同程度存在路网不联、路况较差、等级较低等问题；天然气等清洁能源供应短缺；污水处理设施还不足，管网还未完全实施到位、排污接入少、垃圾回收少、收费难等问题并存，已建成的污水处理厂和垃圾中转站普遍存在运转不正常的问题。普遍缺少重点建筑和标志性工程，未走出低层次和沿路“走廊式”开发建设模式，“马路经济”现象还较为普遍，综合服务功能还很低。

3.经济发展特色不明显，产业结构有待优化。近几年来，虽然重点镇的经济有了一定的发展，但由于产业集约发展程度低，产品链较短，结构偏平化，缺乏战略纵深；技术创新能力特别是自主创新能力较弱，初级产品多，拥有自主知识产权、产业链条中的高端产品及品牌产品少；缺乏具有引领和支撑拉动作用的集团企业，产业发展仍以资源能源外延式增长方式为主。与周边地区相比，特色经济缺乏的劣势尤为突出，不能形成经济带动作用。从重点镇产业自身情况看，农业集约化、产业化、市场化程度较低，需要进行结构性调整；工业方面无论是企业个数、从业人数及总量规模都还不大，起支撑作用的骨干企业不多，发展后劲明显不足；工业积累的水平及其消化劳动力的能力也不够强；三产主要集中在传统的商贸和流通领域，新兴的现代服务业有待加强等。

4.相关政策不健全，体制机制约束较多。土地方面，重点镇加速发展与建设用地指标不足矛盾日益突出，获取新增建设用地难度极大；土地有偿使用收益分配留给镇级财政很少；宅基地使用政策，农民进镇后承包地去留政策，也影响着农民向城镇集中。财税体制方面，税收划分留给镇级的比例偏低，市、县财政转移支付不够。融资方面，市政基础设施的市场化、产业化运作还没有突破，社会资本投入城镇建设不多，金融信贷投入渠道不畅，城镇建设资金“瓶颈”难题非常突出。户籍管理与村民待遇方面，虽然“农转非”已基本不存在门槛问题，但由于城镇的“非农”户口并不能享有比农村户口更多的利益，农民转非意愿发生了根本变化，大部分农民已不愿意转非，一定程度上影响了城镇化进程。

二、国内外小城镇建设的经验和做法

在城市化发展的进程中，西方发达国家和国内先进地区在不断的探索和实践中，积累了一些丰富的小城镇建设经验。追踪、了解发达国家和国内先进地区小城镇建设基本情况和动态趋势，借鉴他们的成功做法和有效经验，对于我们科学建设小城镇大有裨益。

1.强化规划龙头，注重长效管理。一是强调规划的公众参与，例如在美国，公众可全过程参与城镇规划，并设有许多官对民和民对官性质的机构，以保障民众能充分参与城市规划的制订和执行。二是注重规划的前瞻性，小城镇规划期一般有十几年的跨度，必须考虑到城镇未来的发展潜力，为将来的持续发展留下充分的空间。如江阴等市坚持从区域的角度、以更高的视野编制规划，实行“强镇扩权”试点，强化重点镇的重要地位。华士镇按照城市标准编制城镇规划，城镇规划覆盖镇域74.64平方公里，城镇规划功能定位成江阴的新型卫星镇、澄东片区中心城、镇村一体化的生态区；同时运用城市设计严格控制城镇风貌、商业、色彩等。三是充分考虑环境保护，欧美发达国家在规划中特别强调环境保护，如德国几乎所有小城镇中森林和花园都占城镇面积的1／3以上。四是通过法律约束来保障规划的延续性、稳定性，普遍采用法律手段对规划的实施进行约束，例如澳大利亚的城镇规划一旦在议会上表决通过，就形成地方法律，由议会监督实施，任何人无权擅自调整。

2.开辟多种途径，完善投资环境。一是引入市场机制，多渠道筹集建设资金。越来越多的国家鼓励民间资本参与基础设施建设，形成政府与民间资本共同建设的格局。如美国政府将越来越多的基础设施项目推向市场，鼓励私人投资经营，范围由过去的电力、电话等设施扩展到供水、供热、燃气等几乎所有的项目。上海市不断拓展小城镇建设多元化投融资渠道，要求区县加强对试点重点镇基础设施和公共服务设施建设投资的统筹，支持有条件的试点镇组建多元参股的城镇投资开发公司，支持试点重点镇开展村镇银行、农村资金互助社、小额贷款公司等新型农村金融组织的试点。二是以基础设施建设为起点，加强城镇建设。如日本全国村镇的基础设施水平已同城市基本持平，政府鼓励人们返乡工作。三是加大教育投入，重视人才培养。如日本不断增加教育经费，为城镇发展培养出大批技术、管理人才和熟练劳动者。为解决外来民工子女的入学难题，浙江衢州上余镇为外来民工子女入学开辟了绿色通道，只要家长提供企业的用工证明，子女就能免费入学，不用缴纳一分钱。四是提供政策优惠，优化投资软环境。发达国家小城镇政府也会制定许多优惠政策来吸引企业的入驻。如美国新布朗士维克市政府为鼓励私人投资，积极为他们提供学习、选址和融资等方面的帮助。五是充分挖掘本地资源，重点培育特色产业。发达国家的小城镇一般都有主导产业突出、特色鲜明的特点。例如澳大利亚一个以煤矿开采为主的城镇将已经破旧闲置的老铁路线重新维修保养后，开发沿线旅游景点，让乘客乘坐老式火车沿途观光旅游，以旅游带动经济发展，使该镇又恢复了往日的生机。又如兴化市将相连的以不锈钢产业集群为依托的工业重镇戴南镇、水乡特色张郭镇纳入一体规划，统筹整合片区资源，促进镇域跨越发展。两镇共有不锈钢企业近3000家，产销超亿元的近30家。

3.重视环境建设，创建宜居城镇。一是加强城市环境建设，打造个性小城镇，特别注重环保绿化、历史文化遗产保护以及追求个性化建设，避免“千城一面、万镇雷同”的现象。南通市十分重视小城镇特色打造，强化设计理念，根据南通历史文化名城、名镇、名村的保护要求，注重城镇和村落的历史文化遗产保护、非物质文化遗产挖掘保护和民间艺术传承，突出小城镇个性特色。二是完善公共服务配套，吸引人口聚居，如美国人口可以自由迁移，城镇的居民和投资者是其存在、发展的基础，小城镇均依赖良好的公共服务设施留住人。三是综合运用各种手段，构建有效的环境卫生治理体系，环卫管理通常从源头上进行控制，即以提高全民的环保意识为出发点，综合运用法律、规划、经济、技术等各种手段构建有效的控制体系，如澳大利亚通过一票否决制的方式对拟建项目进行环境评估，达不到环保要求的项目不能开工建设。

三、重点镇发展的对策与建议

重点镇是承接中心城区与农村的枢纽，处于十分重要的承上启下的战略地位，科学确立重点镇的规划定位、产业发展、政策扶持、建设管理等方面的目标，对全市城乡统筹发展和推进城乡一体化起着极为重要的作用。

我市重点镇建设工作，应在科学发展观的指导下，按照\*\*市城乡经济社会发展一体化新格局的要求，坚持尊重规律、因地制宜、科学规划、突出特色、集约利用、内涵发展、保障农民利益的原则，以完善承载服务功能为基础，以发展产业为核心，以体制机制创新为动力，加强政府引导，充分发挥市场机制作用，集中力量建设特色明显、环境优美、设施配套、产业发达的现代宜居小镇和经济强镇，成为连接城乡的关键节点和繁荣农村、服务农业、集聚农民的重要载体，在促进人口、产业向城镇集聚的同时，辐射带动周边地区快速发展，有力促进全市城镇化进程。

1.着眼长远规划，推进重点镇健康发展

一是抓好重点镇总体规划修编。随着城乡一体化战略的实施，对与市域城镇体系规划、总体规划不协调或与中心镇规模和定位不相称的、不适应城乡结构快速演变和一体化发展的规划，需要组织调整修编。总体规划修编必须按照建设小城镇和特色镇的目标定位，要围绕城乡统筹发展的新要求,着眼于整个镇域范围甚至周边更大区域,研究城镇的发展战略和空间布局,明确强制性内容，努力提高总体规划的前瞻性和超前性，突出重点镇在市域总体规划中的地位，高起点、高标准地规划重点镇的发展。

二是加强近期建设规划、控制性详细规划、专项规划的编制。近期建设规划、控制性详细规划、基础设施和公共设施等专项规划是重点镇的骨架。在总体规划修编完善的基础上，重点镇要切实做好近期建设规划、各功能区的详细规划以及区域性交通、生态环境保护、绿化、供水、排水、污水处理、燃气、电力、通信、防灾减灾等基础设施和公用设施的专项规划。在总体规划指导下，对镇区重要基础设施、公共服务设施、中低收入居民的住房建设以及生态环境保护等内容进行统筹安排，合理布局；镇规划区内的重要区域，如旧城改造、产业园区等都要编制控制性详细规划；同时对城镇重要地段、重要节点要做好城市设计，做到细微处见精致,以有效控制其平面布局、建设容量和风貌特色,提升建设品位和档次。

三是加强规划的管理与监督。要强化重点镇规划管理，进一步明确市、镇、村三级在村镇规划编制和管理的职责，依法规范村镇建设行为。进一步健全重点镇规划管理机构，加强市、镇、村三级规划管理队伍建设，充实基层规划管理力量，并且将重要规划编制和规划管理经费纳入公共财政预算予以保证。各重点镇要统筹规划编制的科学性和规划实施的严肃性，认真做好重大产业项目选址的规划管理，把好规划布局和选址审查关；审批和调整已经批准的各项规划，必须严格执行有关法律、法规规定的程序。要加强规划管理法制建设，建立和完善规划管理监督制度，形成完善的行政检查、行政纠正和行政责任追究机制，强化对规划实施情况的督查工作；要建立防治违法建设组织网络和长效管理机制，全面加强镇村违规建设整治力度，与市相关部门沟通建立日常巡查和违章查处联动机制，努力形成上下联通的规划监管体系，确保重点镇各项规划的有效落实和村镇建设的有序推进。

2.挖掘特色产业，引导重点镇科学定位

充满活力和竞争力的产业是重点镇繁荣和发展的基础，良好的特色产业不仅有利于吸纳聚集农村人口,而且能引导城镇的经济形态和发展方向、使重点镇更有生命力和延续性。我市各重点镇要从实情出发，按不同类型确定特色主导产业发展方向，实现差别化发展。

一是民营经济集聚区。古溪镇可在保留现有工业基础的前提下，重点发展环境友好、劳动密集型的中小企业，促进就业、致富百姓。适度扩大工业集聚区发展规模，以建设省级电机科技产业园为目标，加快提升电机产业规模化、集约化发展水平。进一步巩固禽畜规模养殖业优势，完善养殖业产业发展链，促进畜禽养殖向专业化、规模化、公司化方向发展。同时，充分发挥“四县市交界、千年商贸重镇”的独特区位、商贸传统优势，推进综合市场群项目，建设辐射周边县市商业网点和农副产品交易的专业批发市场。通过建设和改善市场配套服务设施,拓宽交易范围,增大市场容量,打造以古溪为中心，辐射周边地区的区域性小商城。

二是物流服务集散区。广陵镇境内有宁通高速公路、宁盐高速公路和广靖高速公路三条高速公路在镇区北部交汇，形成了有名的广陵立交。可凭借良好的公路交通区位和运输方便、信息快捷、流动人口多等优势,大力推进服务业、交通物流业，加大物流基础设施建设，发展现代新型物流主题，培育重点物流企业，搞好三产配套服务,形成以物流产业为主的新型城镇。同时，近年来广陵镇林果苗木发展较快，种植面积已达8000亩。要稳步发展苗木生产，正确处理好生态建设、观光农业与广陵集镇建设的关系，促进区域经济的健康发展。

三是产业现代化和城乡一体化先行区。河失镇应抓住产业结构调整升级的机遇和城东工业园区的辐射，以工业为突破口，大力发展现代高新技术为代表的新型工业项目，摆脱低层次工业体系，努力追寻现代工业的轨迹，发展和吸引新的工业企业落户工业集聚区，鼓励和支持现有规模企业加快技术改造，加强新品研发，实现由一般加工业为主向先进制造业为主转变，调优产品结构，提高产品档次，逐步实现以现代工业为主的工业性小城镇。同时，该镇处于市域中心位置，沟通南北、连接东西，要按照城乡一体化的要求，认真谋划经济社会综合发展的整体思路，加强与城区及城东工业园区与黄桥副中心之间的规划衔接的研究，积极探讨合理布置产业集聚区、城镇居住组团、基础设施建设及社会事业发展的空间布局，率先建成美丽宜居的城镇化新社区。

四是农业产业化引领区。新街镇要以发展高效农业、增加农民收入为引领，加快现代农业发展。依托农产品加工园区升级为现代农业产业园区的良好机遇，培育特色高效产业，发挥高效规模农业的优势，围绕农业产前、产中、产后进行系列服务,实现农业化与工业化良性互动发展。要积极发展园区+公司+农村专业合作经济组织、园区+公司+农户的农产品产加销一条龙、贸工农一体化模式，形成以农产品加工园区的发展带动农产品生产基地的提升，以农产品生产基地行政、商业、服务网点、基础设施的建设，促进园区成长为农工贸和产加销一体化小城镇。

五是生态旅游示范区。宣堡镇林果产业发展成效明显，可以建设全省知名的平原生态园区和苏中地区植物园。通过市场引导生态园区花卉园木的产业发展和结构调整，以生态园区的持续发展巩固提升花卉苗木市场的影响力、竞争力。同时，借助古银杏群落森林的特色优势，以生态建设为目标，体现现代人回归自然的心理需求，以古银杏景观和古银杏文化为基础，以特色银杏群落景观保护为重点、以发展银杏系列加工产品为中心，融合根思国防园资源优势，进一步完善区域旅游发展规划，拓展旅游资源，丰富旅游项目，加强旅游活动策划，构建景点、景区游览观光体系，逐步打造融休闲娱乐、文化交流和科普教育为一体的旅游休闲和生态养生小城镇。

3.转变工作思路，拓宽重点镇资金渠道

针对重点镇建设资金短缺问题，一要加大财政支持力度。建立稳定、规范的市级与镇级分税制或超基数返还机制，重点镇的财政收入实行核定收支基数，超基数部分按比例留在重点镇财政。土地出让金收益、城镇配套费、教育附加费等专项资金除按规定上交上级财政以外，留市部分也应按比例返还给重点镇财政。通过健全财政管理体制，切实增强中心镇的自我发展能力。二要建立多元化投融资机制。要运用市场经济手段，以发展、改革、创新的理念，把重点镇资本作为动态的可变的资产来经营，实现城镇资产的滚动增值和对建设的持续投入。结合实际情况，拓宽城建投融资渠道，面向社会，多渠道、多层次、全方位地筹措建设资金，大力推行城镇建设投资主体多元化、项目经营企业化、设施享用市场化的运作方式。加大市政公用事业领域的改革力度，鼓励以股份制、合资、独资等灵活的形式成立市政管理公司，形成“以镇养镇、以镇建镇”的良好格局。三要建立城镇建设融资平台。借鉴市城投公司的融资经验，帮助有条件的重点镇成立城镇建设投资有限公司和房地产开发有限公司，在政策允许下，鼓励、支持这些重点镇通过公司进行融资，筹措建设资金，实行综合开发滚动发展，加快重点镇建设。

4.完善土地制度，确保重点镇有序建设

土地是推进中心镇建设的重要资源，也是制约中心镇发展的瓶颈之一。一方面要从保护耕地出发，制定农村非农用地规划，尽量少用耕地，对重点镇发展确需占用耕地的，要从动态平衡出发，给予优先保证。支持和鼓励重点镇通过改造旧城镇，开展迁村并点、土地整理等，做好集中用地和集约用地。对大型的建设项目和重点项目，要从快优先安排用地指标。另一方面要积极探索农民进入重点镇后原有承包地和宅基地流转的途径和方法。在重点镇探索“农村宅基地换城镇住宅、农村土地承包经营权换农民社会保障”试点。采用经济补助、异地置换等方式，鼓励重点镇依法开展土地承包经营权、农村宅基地、非农建设用地等流转，盘活农村闲置土地，加快镇区建设，推进节约、集约土地。

5.坚持建管并重，实现重点镇良性循环

按照宜居宜业的要求，融入地域文化，突出生态优势，可持续地推进小城镇的建设。一是抓建设。坚持基础先行，突出抓好交通通讯、供电供水、污水处理、垃圾处理等市政公用设施，教育、医疗、文化、体育等公共服务设施，以及商贸、物流、仓储、餐饮等配套服务设施建设，不断增强城镇功能，提高城镇综合承载能力。要按照“先地下、后地上”的要求，全面抓好基础设施建设，避免地下管网重建造成的浪费；按照“功能互补、联系紧密”的要求，合理布局功能区，注重各功能区之间的有机联系和结合，加强城镇与工业园区的衔接和融合，完善城镇发展功能。二是抓管理。坚持建管并重，按照立足基层、重心下移和事、责、权、利相统一的原则，进一步理顺管理体制，建立健全小城镇建设管理机构，切实做到集镇管理队伍、资金、设施、责任、奖惩“五落实”，加快形成分工科学、责权明确、务实高效、运行有序的城镇管理格局。加强宣传、教育和引导，提高居民素质，切实增强群众维护秩序、美化环境的荣誉感、责任感和主人翁意识，使维护良好的城镇环境成为群众的自觉行为。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找