
积极探索城乡统筹发展的城镇化道路

—浙江以中心镇建设推进新型城市化综述

张军

近年来，浙江以科学发展观为指导，按照城乡统筹发展的要求，以培育和建设中心镇为载体，着力推进新型城市化和社会主义新农村建设，积极探索城乡统筹发展的浙江特色城镇化道路，努力形成城市反哺农村、以城带乡的城乡一体化发展的良好格局。

据 2009 年全省城乡住户抽样调查数据，全省城乡居民人均可支配收入分别比全国高出 43.30%和 94.20%，并分别连续 9 年和连续 25 年列全国各省区第一位，居民内部收入差距呈同步缩小趋势。

把培育建设中心镇作为推进新型城市化的战略节点

城市化是一个国家或地区实现现代化不可逾越的发展过程。统筹城乡发展，推进城乡一体化，则是浙江城乡发展新阶段对新型城市化的新要求。

早在 1998 年，浙江省第十次党代会明确提出“不失时机地加快城市化进程”。由此，浙江在全国率先提出并实施城市化发展战略。省委、省政府先后研究出台了《浙江省城镇体系规划（1996—2010 年）》、《浙江省城市化发展纲要》和《关于加快推进浙江城市化若干政策的通知》等一系列政策措施。其中《浙江省城市化发展纲要》在全国首开先河，提出了构建“35221”的浙江城镇体系框架目标，其中强调以县城为重点，着力培育 100 个中心镇，促进小城镇发展从数量型向质量型转变。通过中心镇建设，推进人口集聚和产业集聚，建立农村人口向城镇集聚的人口流动机制，加快人口城市化步伐。

党的十六届三中全会提出统筹城乡发展的重大战略决策以来，浙江省委、省政府高度重视城乡一体化发展，并把城乡一体化发展纳入新型城市化发展，科学谋划浙江的统筹城乡工作。自 2004 年起，在推进城乡一体化的实践基础上，开始了统筹城乡发展的新型城市化战略的酝酿与探索。2004 年底，浙江省委、省政府在全国率先制定出台《浙江省统筹城乡发展推进城乡一体化纲要》，明确提出了我省统筹城乡发展、推进城乡一体化的目标任务。2006 年 8 月，省委、省政府召开全省城市工作会议，出台了《关于进一步加强城市工作走新型城市化道路的意见》和一系列配套政策，在全国率先提出了走资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促共进的新型城市化道路的战略部署。

2007 年 6 月，省委书记赵洪祝在省第十二次党代会报告中提出“统筹推进新型工业化、新型城市化和新农村建设”，并强调，坚持走新型城市化道路，统筹城乡发展，在把城市群作为推进城市化的主体形态的同时，“增强中小城市发展实力，加快中心镇和特色小城镇发展”，以中心镇建设促进人口集聚和产业集聚，充分发挥城镇化在统筹城乡发展中的重要作用。同年 11 月，省委十二届二次全会审议通过《关于认真贯彻党的十七大精神，扎实推进创业富民创新强省的决定》，进一步明确全面推进城乡统筹发展，深入实施县(市)域总体规划，重点建设好县城、中心镇和中心村，推进社会主义新农村建设，形成城乡经济社会一体化发展新格局。2009 年 5 月，在省委十二届五次全会上，赵洪祝再次强调，要坚持新型城市化与新农村建设相结合，增强中小城市发展实力，深入实施中心镇培育工程，加快建设中心村，形成以城带乡、以工促农的城乡区域协调发展体制机制。

正是在统筹城乡发展战略思想的指引下，浙江坚持把培育发展中心镇作为推进新型城市化的重要方向和战略节点，以中心

镇建设与发展带动和促进城乡一体化发展。2005年，浙江提出加快培育中心镇，促进城镇服务功能向农村延伸。2006年，省委、省政府提出实施中心镇培育工程，制定配套政策，重点培育200个左右有区位优势和产业特色的中心镇。2007年4月，省政府出台了《关于加快中心镇培育工程的若干意见》，公布了第一批141个省级中心镇名单，明确发展目标和十大扶持政策，正式启动全省中心镇培育工作。

以统筹城乡发展为特征的新型城市化战略的提出和实践，标志着我省城市化工作在发展理念上发生了根本转变。

充分发挥规划先导作用和政策扶持作用

为适应新型城市化和统筹城乡发展的需要，浙江把规划编制和政策扶持作为培育中心镇的重要环节来抓，促进了中心镇建设的合理布局和顺利推进，促进了城乡统筹发展和生产力优化布局。

强化中心镇发展规划编制，构建有利于城乡协调发展的城镇体系。2006年，浙江在全国创新编制实施省级中心镇的布局规划，颁布了《浙江省中心镇发展规划（2006—2020年）》，把区位优势、经济强、潜力大，既能有效承接大中城市辐射，又能带动周边乡镇发展的200个镇，规划为省级中心镇，从而实现了全省范围内中心镇规划全覆盖、要素全统筹、建设一盘棋。2006年以来，全省有43个中心镇调整完善了《中心镇城镇总体规划》，为条件适合的中心镇升级发展预留空间。同时深化细化中心镇专项规划，确保中心镇各项事业发展的空间需求得到协调与基本满足。2006年以来，全省有1/3以上的中心镇编制了功能区分区规划、社会事业发展规划、基础设施建设规划和环境保护规划等各类专项规划。2006年以来，有30个中心镇调整了行政区划，扩大中心镇发展空间，中心镇平均区域面积明显高出全省建制镇平均面积。

浙江充分发挥政策的导向作用，制定出台省、市、县三级扶持政策，着力做大做强中心镇。省政府出台加快中心镇培育的政策。2007年，省政府专门为中心镇出台了四大方面扶持政策和六大方面的改革举措，从2008年起设立了每年500万元的专项扶持资金，引导各地加大扶持力度。2010年4月，浙江省政府制定出台《关于开展小城市培育试点的指导意见》，拟给予龙港、店口等21个中心镇正县级待遇，计划通过5年左右培育，成为一定实力的中小城市。同时为了支持浙江21个中心镇的发展，浙江省财政将在整合利用现有财政资金的基础上，一次性安排中心镇培育资金10亿元、欠发达地区扶持资金10亿元。

设区市政府出台激励政策。7个设区市建立了中心镇年度考核机制；6个设区市建立了中心镇专项扶持资金，最高的舟山市为每年2000万元；6个设区市建立了中心镇主要领导高配制度，较好地促进了中心镇的培育发展。县级政府出台扶持政策。141个省级中心镇分布在79个县（市、区），至今已有68%的县（市、区）为中心镇量身定制了提高规费返还和财政分成比例、扩大管理权限、搭建融资平台、强化产业扶持、加大投入力度等含金量较高的政策，有22个县（市、区）建立了中心镇专项扶持资金，最高的鄞州区为每年2400万元，有力地推进了中心镇发展。

为促进中心镇转型升级，省委、省政府制定出台了《关于进一步加快中心镇发展和改革的若干意见》，明确了当前和今后一个时期我省中心镇建设的总体目标和主要任务，提出实施“两百双千工程”（即200个中心镇三年完成2000亿投资），到2015年，将全省200个中心镇培育成为产业特色鲜明、生态环境优良、社会事业进步、功能设施完善的县域重要经济中心。

促进生产要素和产业向中心镇集聚

城市化最重要的是产业与各种生产要素的集聚和有效整合。浙江坚持“宜工则工、宜农则农、宜商则商”，着力搭建产业发展平台，培育壮大中心镇的优势产业，促进生产要素、优势产业向中心镇集聚，促使城镇建设与新农村发展良性互动、互促共进。

围绕做强做大特色产业，全省各县（市、区）积极扩容中心镇工业功能区、加快配套设施建设，推动产业向工业功能区集

中。据初步统计，全省已有 6 个国家级、23 个省级经济开发区落户中心镇，有 8 个工业功能区进行了升格或扩容；全省中心镇工业功能区平均工业总产值、税收、固定资产投资额分别占中心镇的一半或半数以上，柳市镇的低压电器等 8 个中心镇产业集群入选全国产业集群“百佳”。

围绕做精做专特色产业，全省各地积极搭建特色产业共性技术平台，加大技术创新力度，鼓励和支持中心镇特色产业走高新发展、创新升级之路。杜桥镇眼镜、海游镇水产养殖等 7 大产业已成为省级区域科技创新中心；分水镇、织里镇等 10 个镇，建立了占全省 13.25% 的省级中小企业共性技术服务中心，分水制笔、织里童装等产品的产销量居全国第一。

加快发展第三产业。充分利用区位和人文资源优势，大力发展第三产业，有 8 家落户中心镇的物流企业列入了省 2008-2009 年度现代物流重点联系企业；有 10 个、占全省 12% 的 4A 级旅游景区落户 6 个中心镇；有 100 多个中心镇发展了房地产业，商品房销售率 80% 以上。同时注重发挥中心镇辐射带动新农村建设的积极作用，以特色产业和第三产业发展来优化农业产业结构和农业区域布局，带动形成了“一村一品”、“一乡一业”的农业产业发展格局，都市农业、观光农业、休闲农业得到了较快发展。

在完善“软硬件”中强化城镇功能浙江全面推进城镇基础设施、公共设施、社会管理和公共服务体系的统筹建设，注重城市生活和生态功能建设，在不断加强城镇功能中提高中心镇对产业、人口的承载能力，城镇综合实力和带动农村发展能力进一步提高。

全省各地突出中心镇这一连接城乡的关节点，加快完善相关配套基础设施，上接城市、下连农村的基础设施网络基本形成。目前，全省中心镇连高速、国道、城际的道路基本建成，标准化公路通行政村率达 90% 以上，有 62 个中心镇建成了通村公交网；中心镇的农村安全饮用水覆盖率达 94%；垃圾收集处理率达 90%；有 110 个中心镇已建有污水管网。结合推进“数字浙江”建设，积极发展应用数字化、网络化信息技术，中心镇及辖村的有线电视联网率、广播电视综合覆盖率明显提高。

社会事业快速发展，教育、医疗、文化等服务水平不断提升。加快公共服务体系建设，积极实施“基本公共服务均等化行动计划”，就业、社会保障、教育、文化、医疗卫生、体育等各项社会事业都上了一个新台阶。八成以上的中心镇是省级教育强镇，在镇区就读的中、小学生已达 75.56% 和 61.32%；镇镇拥有中心卫生院和综合性敬老院，其中有 89 个中心镇建有医院，村卫生室的普及率达 76.82%；2/3 以上的中心镇建有文体中心。

浙江采取切实有效的政策措施，推进城镇公共服务向农村覆盖，城市文明向农村辐射，城乡居民享受同质化公共服务取得明显进展。按照城乡一体化的目标，积极实施城市供水、燃气和公交城乡一体化建设。到 2009 年底，城乡一体化供水工程已覆盖人口 1333 万，城乡燃气普及率达到 97.57%，客运班线通村率达到 91%，城乡客运一体化率达到 45.5%，平原地区城镇郊区的污水处理也逐步实现集中纳管处置。有 56 个中心镇建有二星级以上的宾馆 139 个，其中四星级 9 个、五星级 1 个；有 98 个中心镇建有能提供 700 种商品以上、占地 500 平方米以上的连锁超市；33 个中心镇建了辐射周边乡镇的公共服务平台，如乐清市虹桥镇服务中心能服务 7 个乡镇、服务半径 30 公里、平均办理事项每天 304 件。约有 1/4 的中心镇已初具小城市雏形。

中心镇经济社会的快速发展，进一步强化了集聚功能，提升了“两集、两提高”水平。截至 2009 年底，占建制镇总数不到 1/5 的中心镇，其总人口、建成区人口、农村经济总收入、财政总收入，分别占了建制镇总量的 35%、47%、39% 和 40%。中心镇年均农村经济总收入达 105 亿元，财政收入达 3.2 亿元，分别是其他建制镇平均水平的 2.8 倍和 2.9 倍。中心镇的平均建成区人口达 3.2 万人，是其他建制镇平均水平的 3.9 倍。中心镇建成区人口集聚率（建成区人口占全镇人口比重）达 42.3%，比其他建制镇平均水平高出近 17 个百分点。

体制机制改革激发中心镇发展活力

为推进中心镇建设加快发展，浙江坚持把体制机制创新作为破解中心镇发展瓶颈制约的突破口，在户籍管理、土地制度、行政管理和执法体制等方面出台了新的政策措施，努力为中心镇建设与发展增添改革动力和新鲜活力。

早在 2003 年，浙江就在海宁市开展了取消户口性质划分、实行城乡统一户籍管理制度改革试点。2006 年，省委、省政府出台《关于进一步加强和改进对农村进城务工人员服务和管理的若干意见》。2007 年，嘉兴市开展居住证制度改革试点，并于次年 10 月，在全国率先实行在全市范围实施取消户口性质划分改革。2009 年 10 月，颁布实施《浙江省流动人口居住登记条例》，全面推行居住证制度。

为切实增强中心镇公共服务和社会管理的能力，绍兴、嘉兴率先开展扩权强镇改革，按照“能放则放、权责一致、提高效率”的原则，分别明确 72 项、24 项扩权事项目录。绍兴、温岭等 22 个县（市、区）实质启动了扩权强镇改革。义乌市、南湖区等同步开展了中心镇行政执法改革试点。目前，龙港镇、柳市镇、塘下镇、瓯北镇和敖江镇等 5 大强镇，跻身温州市级强镇扩权改革第一批试点镇，即按照城市的功能来建设和管理镇，解决乡镇责大权小的问题。

为提高中心镇的融资能力，全省已有 31 个县（市、区）在 54 个中心镇批准成立了政府性投资公司，搭建了融资平台。积极探索土地使用制度改革，嘉兴市在中心镇全面开展“宅基地换住房”的改革试点，义乌市苏溪镇开展了生产和生活用房相分离的改革试点、工业用地分阶段分年限出让改革试点，安吉县孝丰镇启动了城乡建设用地增减挂钩试点。

为增强中心镇自我发展能力，全省半数以上的中心镇建立了一级财政体制，33 个县（市、区）提高了中心镇规费分成比例，如温岭市对中心镇的城市建设维护税、基础设施建设配套费“市得部分全额返还”、土地出让金净收益 90% 返还。

此外，在中心镇培育发展带动下，浙江大力开展“千村示范、万村整治”、中心村建设、农房改造建设和改善农村社会事业等新农村建设工作，统筹推进城乡协调发展，农村居住和生活条件明显改善。迄今为止，全省共累计完成村庄整治 1.7 万个，农村生活垃圾集中收集处理行政村覆盖率已达 85%，村庄生活污水治理率达到 40%，县市域村庄布局规划初步确定的中心村有 3420 多个，占全省行政村总数的 15% 以上；到 2009 年底，全省启动农村住房改造建设项目 1530 个，完成农村住房改造 3.67 万户，开工建设农村住房 31.8 万户，完成建设投资 621 亿元，农村住宅质量和居住条件不断提升；加快完善医疗、社保、文化、广电、体育等农村公共服务，加快推进农村社区布局与建设、农村基层民主自治、公共服务体系和社区文化建设。据统计，全省新农村建设总体实现程度已达到 84.5%，新农村建设水平位居全国第四和各省区第一。

实施强镇扩权改革以来，浙江全省中心镇享有的经济社会管理权限扩大，其对区域经济社会发展的统筹协调、自主决策和公共服务能力得到增强，促进了统筹解决城乡二元结构问题、农民进城问题和城乡公共服务均等化问题，由此带动周边城乡统筹发展水平进一步提升。