

国内外中心镇建设实践及对湖南的政策启示

瞿理铜

(中共湖南省委党校，湖南行政学院，湖南 长沙 410006)

【摘要】中心镇作为县域次中心，能够接受上级中心地辐射，同时带动下一级村镇的发展。湖南的城镇化水平落后于全国平均水平，总培育和发展中心镇有利于湖南省加快推进县域城镇化，促进城乡一体化发展。运用文献研究法，归纳国内外中心镇发展实践，分析政府在扶持中心镇方面出台的政策，结合湖南的实际情况，总结归纳国内外中心镇发展对湖南培育和发展中心镇的政策启示。湖南培育和发展中心镇需要从规划、产业、用地、投融资模式、体制机制等方面制定相关政策。

【关键词】中心镇；发展实践；经验启示

基金项目：湖南省科技计划项目，湖南省中心镇建设研究，编号：2014SK3278。

一、国外中心镇建设主要做法

在世界城镇化进程中，发达国家基本完成了城镇化历程，进入城镇化稳定阶段，本文主要选择美国、德国和日本作为研究对象，分析这些发达国家在培育和发展中心镇的主要做法。

1、美国

美国中心镇建设过程中，主要做法：一是强化规划对建设的控制作用。美国的中心镇建设不是随意而为，而是需要编制详细规划，规划坚持四个原则。第一，注重中心镇的功能设计，根据经济发展水平尽可能丰富中心镇的功能，提升中心镇居住服务功能。第二，汲取中心镇传统文化元素。尊重中心镇传统文化，发扬中心镇的生活传统。第三，绿化和美化中心镇环境。提高居住舒适度，改善中心镇生活品质。第四，注重塑造中心镇个性。根据中心镇不同的特点，培育有特色的城镇文化。二是构建中心镇建设资金多方共担机制。美国中心镇建设资金来源主要有联邦政府预算、地方政府预算和开发商投资，这其中联邦政府主要负责中心镇之间高速公路建设的资金来源，中心镇内部的基础设施和公共服务设施主要由州政府和中心镇所在地政府筹措资金，开发商主要负责中心镇社区内部的基础设施和公共服务设施的配套建设。三是注重中心镇日常管理。运用先进的信息技术，实现中心镇公共交通设施智能化，制定较为完善的中心镇管理规章制度，对中心镇交通、环境、建设活动等进行严格管理，做到严格依法办事，违法必究。

2、德国

德国中心镇建设的主要做法：一是注重中心镇功能定位。在中心镇建设过程中，征集中心镇辖区内市民的意见，每个市民都可以对中心镇发展定位提出自身的意见和建议。二是政府建立中心镇建设补贴机制。为改造中心镇居住环境，提高中心镇居民生活的舒适度，联邦政府负责中心镇交通、供水、电力、燃气等基础设施，中心镇的税收主要用于中心镇公共服务体系建设。三是注重中心镇建筑单体设计与自然整体景观协调。注重分析中心镇自然景观特征，通过中心镇改造规划和设计的调控作用，实现中心镇建筑单体设计与自然巧妙地融合在一起。

3、日本

日本中心镇建设的主要做法：一是科学选择中心镇发展模式。中心镇发展模式有依托大城市、进入大都市圈；与中小城市组成联盟，共同发展；运用地方特色的资源，建设特色中心镇。每个中心镇都根据自身区位、资源等条件选择自身的发展模式。二是注重保护中心镇范围内农民的利益。对中心镇范围内农产品开展限产和价格保护行动。保护中心镇农产品价格，缩小行业差别，促进一、二、三产业协调发展。三是政府注重利用宏观调控手段。日本政府十分重视制定中心镇镇发展规划、开展中心镇建设立法、加大政府在中心镇的公共投资，为中心镇的发展提供良好的外部条件。

二、国内中心镇建设主要做法

1、广东

进入新世纪，广东省人民政府颁布实施了《关于加快中心镇发展的意见》，重点支持270个重点中心镇发展，制定了加快发展中心镇的政策措施。具体来说，主要做法有以下几点。

(1)积极引导村镇二、三产业向中心镇集中，形成集约发展优势。制定优惠政策吸引二、三产业向中心镇聚集，中心镇经地级以上政府批准设立的工业园区，可以享受上级政府制定的县级工业园区的各项优惠政策。规模较大、经济发展较快的中心镇可适当增加工业区数量。创新财税机制，正确处理中心镇与周边乡镇、中心镇与村之间的利益关系，鼓励中心镇周边的乡镇企业向中心镇工业园区集聚，对向中心镇集聚的乡镇企业在原搬迁地纳税、原搬迁地统计产值。

(2)拓宽中心镇建设融资渠道。政府通过贴息贷款、以奖代投、专项转移支付等方式支持中心镇的基础设施建设和公共服务体系建设。同时，积极探索基础设施建设融资的PPP模式，探索公私合营，破解中心镇基础设施建设资金问题。

(3)对中心镇实施用地指标倾斜政策。允许中心镇在全县(市)范围内实施耕地占补平衡，在具体的耕地保护指标方面，中心镇的指标可以比其他乡镇适当减少。可以通过城乡之间、乡镇之间建设用地置换的方式将分散在非中心镇建成区范围内的建设用地指标转给中心镇使用。在中心镇规划范围内，用地符合规划的，可以根据时间安排分批次供地；对中心镇引进的大型项目，可以优先安排建设用地指标。

(4)创新中心镇财税管理体制。根据分税制的思路，进一步理顺中心镇与县级财政的管理，建立完善中心镇一级财政管理体制和预决算制度。探索在具备条件的中心镇，允许设置独立的财税机构和金库。根据财权和事权对等的原则，科学确定中心镇政府的财权和事权，科学确定收支范围，构建县域范围内县与中心镇科学的分税财政体制。

2、江苏

进入新世纪以来，江苏省将中心镇建设作为推进城乡经济社会发展一体化改革发展的重要切入点，主要采取了以下几点措施。

(1)通过行政区划调整，不断扩大重点中心镇规模，提升中心镇集聚能力。遵循突出重点、择优培育的原则，结合行政区划调整，省级重点中心镇从222个优化调整为98个，全省小城镇由2005年的1099个缩减到2009年的963个，重点中心镇平均密度降为852.8km²/个，小城镇平均地域面积扩大到77.3km²，镇区平均人口规模增至1.65万人。

(2) 培育中心镇产业，提升中心镇经济实力。把中心镇作为技术、加工和信息的载体，推进农业现代化，在中心镇范围内布局农副产品加工、物流、销售基地。引导周边片区乡镇企业向中心镇集聚，加快发展中心镇第二产业，提升中心镇经济效益和市场竞争能力。根据人民生活的需要，兼顾发展技术服务、金融、房地产等第三产业，完善中心镇服务体系。

(3) 全面推开中心镇户籍管理制度改革。对在中心镇有合法固定的居住住所、拥有相对稳定的职业、技术和生活来源的农民，以及实际居住在中心镇的居民，都可以办理城镇常住户口。明确要求农民进入中心镇居住，办理城镇户口不以退出农村承包地作为条件。

三、国内外中心镇发展实践对湖南的启示

1、强化规划在中心镇发展的引导和控制作用

一是科学编制县域村镇体系规划，明确县域范围内村镇的布局，确定每个中心镇的功能定位，加强产业发展、环境保护和基础设施建设的统筹协调，实现资源的最优配置。二是加强中心镇内部的规划与管理，科学编制中心镇总体规划。在总体规划的指导下，正确编制中专项规划和详细规划。增强详细规划对中心镇建设的控制作用，不经过审批的项目或建设指标不符合要求的一律不得开工。三是各级政府必须高度重视中心镇规划工作，设立中心镇规划编制专项经费。四是简化中心镇规划公示，让农民可以读懂中心镇各项规划，有利于更好地监督规划的实施。

2、加快培育中心镇主导产业

中心镇要成为县域片区的中心，集聚人口、资源等要素，必须致力于创造尽可能多的就业机会，使得农民在城镇化过程中能够在中心镇实现就业，做到生活就业就地平衡。产业发展是中心镇创造就业机会的根本。当前，湖南众多小城镇在发展过程中不注重特色产业的培育和发展，出现“小而全”的不良局面，不利于提升中心镇的整体竞争力。因此，湖南中心镇必须根据当地的资源、区位等优势，注重培育和发展本地主导产业的，形成自身特有的、在一定区域范围内具有较强竞争力的主导产业，并通过发展上下游关联产业，打造一条市场竞争力强、就业容量大的产业链。

3、给予中心镇用地指标倾斜

土地是中心镇的建设和发展的载体。没有用地指标招商引资项目无法落地，中心镇人口集聚没有空间。长期以来，湖南省主要把用地指标用于大中城市、产业园区和重大基础设施建设项目，小城镇建设用地指标很紧张，致使小城镇用地规模长期以来保持在一个相对稳定的水平，影响小城镇人口集聚。因此，湖南省中心镇的建设发展必须在用地指标上给予中心镇一定的倾斜，重点用于中心镇产业园区建设、居住区建设和环保等基础设施建设。

4、不断深化中心镇体制机制改革

乡镇政府在我国革命、建设和改革等不同时期都发挥了多方面的重要作用。但是随着形势的发展变化，现行乡镇在机构设置、职能配置、人员编制和财政体制方面与现行发展的需要不相适应。群众需要的科技、信息和服务等，乡镇政府无法全面满足，困难的财政、巨额的债务使得大湘西地区部分乡镇连运行都感到困难。当前，湖南乡镇体制改革总体来说滞后，财政方面依然实施“乡财县管”，因此，必须深化中心镇体制机制改革，激发体制机制活力。

5、创新中心建设投融资模式

湖南作为农业大省、财政弱省，总体上来说，财政资金无法满足巨大的基建投资需求。要突破这一瓶颈，必须深化改革投融资模式，推进城镇建设投资主体多元化、项目运行企业化、设施享用商品化，大力吸引私人资本和社会资本，做到“多力合一”。要打破垄断，引入竞争，凡是适宜通过市场化运作的领域和项目，要全面推向市场；凡是有收益的基础设施与公共设施，应合理确定服务价格，实行有偿使用。要建立多元化投入主体、多种经营模式构成的新型城镇建设、经营机制，构建资本运作与资金管理平台，发挥财政杠杆作用，吸引基础设施投资多元化。要大胆探索、积极实践公用事业运营权外包等多样化城镇资本营运方式，不断提高经营城镇的能力和效益。

参考文献

- [1]王兆君、张占贞：国外小城镇建设经验、教训对我国东部沿海地区村镇建设的启示[J]. 经济问题探索，2011(11).
- [2]唐春根、李鑫：国外小城镇的建设对我国的启示[J]. 当代经济，2012(23).
- [3]潘劲、周云、吕予阳：国外小城镇发展的经验对北京发展的借鉴意义[J]. 经济师，2011(11).
- [4]鲁开垠、李文辉：促进广东省中心镇建设科学发展的政策建议[J]. 广东省社会主义学院学报，2011(1).
- [5]朱东风：中心镇小城市化的理论分析与江苏实践的思考[J]. 城市规划，2008(3).