

提升重点中心镇功能 建设乡村美好生活圈

徐海贤 阎欣

好的村镇建设格局，能凸显绿水青山之美、安居乐业之福、魂牵梦绕之情，是美丽乡村建设不可或缺的空间载体。近年来，江苏持续培育重点中心镇，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，重点中心镇在经济发展、城镇空间增长等方面得到较大改观。但是，随着社会主要矛盾的转变，重点中心镇吸引力不足、服务功能滞后的问题也日益凸显，当务之急是提升重点中心镇服务能级，加强新时代文明实践中心建设，让农民在重点中心镇能“进得来、留得住、过得好”，让重点中心镇成为满足新时代乡村居民日益增长的美好生活需求的重要载体。

城乡要素互动的重要空间载体

重点中心镇作为承接城市、辐射乡村的重要节点，是城乡要素互动的重要空间载体，也是促进城乡融合发展的前沿阵地。2018年，江苏96个重点中心镇镇区平均常住人口3.04万人，城镇化率约43%，而一般镇常住人口2.35万人，城镇化率约39%；重点中心镇平均建成区面积达到561.2公顷，一般镇平均建成区面积360.9公顷；在镇均学校数量、医疗机构数量、体育馆数量等方面，重点中心镇均领先于一般镇。在此意义上，继续持续推进重点中心镇发展，是推动江苏城乡建设高质量发展的内在要求和实施乡村振兴战略的重要抓手，同时也是满足城乡居民对美好生活需求的重要途径。

现阶段重点中心镇的发展要突出“乡村美好生活圈”的重要服务中心建设。“乡村美好生活圈”是以高水平公共服务集聚的聚落作为服务中心，辐射带动周边腹地范围内镇村的发展，共建、共享、共治的美好生活空间。重点中心镇正是“乡村美好生活圈”重要服务中心的合适选择。要着力建好新时代文明实践中心，推动中心镇从“一处美”向“处处美”、从“口袋富”向“脑袋富”、从“有颜值”向“有气质”升级，以精神文明之“力”，铸乡村振兴之“魂”，真正绘就一幅以乡风文明促乡村振兴的时代画卷。

推进重点中心镇发展的“三个转变”

为把重点中心镇建成“乡村美好生活圈”重要服务中心，提升服务能级、美化人居环境，新时期持续推进重点中心镇发展须注重“三个转变”。

服务定标，遴选标准由“经济导向”向“服务导向”转变。最初选择重点中心镇的标准重点关注两点，即地区生产总值和镇区人口规模，在经济快速发展时期可以迅速提升镇区经济和壮大镇区常住人口。随着我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，遴选标准应更加注重品质提升。在制定标准时应以服务腹地范围和公共服务能力作为核心指标，以生态环境水平、基础设施建设水平、就业提供能力等作为基本达标的指标。

特色助力，发展动能由“工业依赖”向“特色驱动”转变。过去地方政府出于经济发展、政绩考核等方面考量，重点中心镇更多强调工业化对城镇化的推动作用，政策倾斜获得的土地指标多数用于工业用地扩张。随着我国资源配置和经济发展方式的转变，更应强调地方特色产业对地方经济和城镇化作用的体现。重点中心镇需要立足自身特色，培育新动能，同时带动周边乡村发展特色农业、休闲农业、淘宝村、网红村等农业新形态，提供更多就业岗位。

差异培育，考核指标和支撑政策由“一刀切”向“差异化”转变。由于省内各地区资源禀赋、区位条件、历史文化等多方面因素的不同，江苏区域发展的梯度特征较为明显。随着江苏着力统筹区域协调发展，应结合“1+3 重点功能区”特点，在考核指标和支撑政策方面采取差异化操作办法。位于扬子江城市群的重点中心镇应关注人居环境、创新能力等，努力成为引领城乡高水平均衡发展的示范城镇；位于沿海经济带的重点中心镇主要关注生态环境、基础设施、海洋产业发展等；位于江淮生态经济区和淮海经济区的重点中心镇主要关注公共服务、基础设施、人居环境等方面。明确不同地域重点中心镇的差异化发展方向，因地制宜地培育和挖掘重点中心镇发展新动能。

提升重点中心镇发展能级

重点中心镇是城乡建设中的重要节点，也是新型城镇化的发展重点。不断提升城镇这块“海绵”的吸水力，以重点中心镇功能提升引领乡村美好生活圈建设，已成为一个紧要而急迫的重大问题。

改善苏北地区农民群众住房条件，优先选择苏北重点中心镇作为示范镇。苏北大部分地区目前仍然处于中心城区极化发展阶段，城乡之间差距依然较大。充分发挥重点中心镇对周边镇村的辐射带动能力，苏北地区要优先以重点中心镇作为实施集中居住示范镇，以农民意愿摸底调查结果作为推进集中居住实施范围和规模的依据，在准确了解进城、入镇、留乡的人口规模及分布状况后，以“镇区集中居住为主，乡村就地改善为辅”为原则，以需定量，重点提升重点中心镇集中居住片区的公共服务水平，完善基础设施建设，改善人居环境，满足镇村居民生产生活的基本需求，避免重复建设。

以重点中心镇作为公共服务中心，加快乡村美好生活圈建设。一是重点解决教育、医疗服务核心问题。加强重点中心镇学前教育，推广镇幼儿园标准化建设，为镇村提供普惠性的早教服务；推进九年义务教育城乡均衡发展，鼓励城市名校集团化办学，在重点中心镇设立分校，推动优质服务下沉。力争重点中心镇设置 1 所以上二级甲等医院，城市三级甲等医院在重点中心镇设置“基层分院”，壮大乡镇全科医生队伍。二是以打造新时代文明实践中心为抓手，优化公共文化体育服务供给。推进重点中心镇数字影院、公共文化站等设施载体建设，支持城市博物馆、图书馆、文化馆与重点中心镇公共文化站开展馆际合作与交流；组织开展乡村文艺培训、演出展览、科普教育等活动；选择适宜本土、面向乡村需求的文化产品向乡村美好生活圈供给。加强基层体育设施建设，重点中心镇基本建成公共体育中心、多功能运动场，免费或分时段、低收费向乡镇、农村居民开放。

推动重点中心镇行政管理体制改革，提升乡村美好生活圈治理水平。分批推动重点中心镇纳入“强镇扩权”试点范围，镇级层面对镇村建设规划、城管监察行政执法、市政工程、环境卫生、水利环保等方面的管理权限需求较为迫切，应优先下放相应的管理权限；着眼方便乡村居民、符合基层事务要求，完善镇村政务服务体系，结合重点中心镇行政管理体制改革，建立一站式综合服务中心，统筹乡村美好生活圈内便民业务办理服务、综合执法、镇村治理等工作。

建立健全与重点中心镇服务功能相匹配的政策配套支撑体系。一是适度给予土地流量指标政策倾斜，向重点中心镇定向分配土地流量指标，鼓励通过农民集中居住、旧城更新等方式盘活存量低效用地，明确流量指标中用于公益性用途和服务业发展的用地指标比例，保障重点中心镇公共服务、基础设施建设和改善人居环境的土地指标来源。二是拓展资金筹措渠道，确保配套资金用于培育和提升重点中心镇的“自我造血能力”。三是提高重点中心镇财税分配比例，执行分档补助标准。鼓励建立镇级市场化经营性融资平台，允许社会资本参与城镇基础设施投资和运营。四是加强人才引进和培养，通过绩效奖励、培训机会等多种方式鼓励人才到重点中心镇服务，对派驻干部的考核、任免、提拔，应由上级主管部门和镇级党委共同负责。