

强化乡镇联城带村的节点功能推动镇域高质量发展研究

钟韶彬，田秋生，刘洪盛，蒋育燕，付 伟
(广东省人民政府参事室调研组，广东 广州 510045)

摘 要：强化乡镇联城带村节点功能，推动镇域高质量发展，是实施“百千万工程”，促进城乡区域协调发展的重要着力点。本文在总结广东镇域发展现状的基础上，提出广东镇域高质量发展存在的短板及原因，并据此提出建雁阵、实施“促镇进位行动”，夯基础、实施“促镇兴业行动”，优品质、实施“促镇提能行动”，明权责、实施“促镇善治行动”，紧纽带、实施“促镇富村行动”等推动广东镇域高质量发展的建议。

关键词：镇域；高质量发展；现状；短板；建议

中图分类号：F32 文献标识码：A 文章编号：1008-2697(2024)01-0051-05

DOI:10.15879/j.cnki.cn44-1099/f.2024.0005

强化乡镇联城带村节点功能，推动镇域高质量发展，是实施“百千万工程”，促进城乡区域协调发展的重要着力点。长期以来，相对于县和村两级，乡镇在政策供给、要素配置、工作保障等方面呈现“上下够不着”的洼地状态。实施“百千万工程”，关键支点在乡镇，必须从强产业、提功能、夯基础、美环境、优治理等方面推动镇域发展实现新突破、迈上新台阶、打开新局面。

一、广东镇域发展现状

截至2022年，广东共有1612个乡级行政区划单位，其中镇1112个、乡4个、民族乡7个、街道489个。改革开放以来，特别是中共十八大以来，省委省政府高度重视镇域发展，将其纳入促进城乡区域协调发展总体布局中，在全面推进乡村振兴中着力夯实乡镇节点地位和服务功能，推动镇域高质量发展不断取得新成效、展现新气象。省委“1310”具体部署进一步明确和突出了乡镇联城带村的节点功能，提出要做实乡镇节点、推进镇街体制改革等赋能要求，全面推进县镇村高质量发展，强化土地、资金、人才等要素保障，更好强县促镇带村，不断缩小城乡区域差距，加快把短板变为潜力板。当前，广东镇域发展呈现如下特点。

(一) 整体实力走在前列

在赛迪2023镇域经济500强榜单中，广东占81席，位居全国第三，在前100名中，广东占33席，位居全国第二，在前10强中，广东占5席，位居全国第一。其中佛山市南海区狮山镇、珠海市香洲区横琴镇、佛山市顺德区北滘镇、东莞市长安镇和虎门镇分别位居第2、5、6、7、10位。

(二) 发展质量持续提升

中心镇、专业镇、特色镇等通过科技、业态、模式创新，发展轨道正在从传统的劳动、土地密集型向资本、技术密集型切换，插上数字化、绿色化、集群化翅膀。如佛山市顺德区容桂镇深度融入广东万亿级智能家电产业集群建设，高新技术企业突破700家；中山市通过推进“工改”，为镇域中小企业转型升级提供新型产业空间；东莞市虎门镇支持龙头企业牵头实施村级工业园改造，传统服装产业焕发新生机。

(三) 美丽圩镇加速建设

将美丽圩镇建设纳入省十件民生实事，全省1123个圩镇全部达到“宜居圩镇标准”，其中348个圩镇达到“示范圩镇标准”。2023年重点打造100个美丽圩镇省级样板、发展壮大50个中心镇。制定出台全省乡镇分类办法，引导乡镇差异化、品质化、特色化发展。推动建筑业企业与乡镇结对，提升城镇建设总体水平。

收稿日期：2023-11-28

作者简介：钟韶彬，男，省政府参事、省乡村发展协会理事长，研究方向：乡村发展。

（四）管理体制深化改革

着力破解乡镇政府运行中面临的堵点痛点问题，推动治理力量向基层下沉。合理下放管理职权，赋予镇街相应的经济社会管理权限，云浮市等地探索将下放权力与下放编制集成推进。启动镇街执法体制改革，全省统筹调剂超2.5万个执法编制充实镇街综合执法岗位。优化乡镇财政管理，推动乡财县管工作提质增效。

（五）镇域帮扶创新探索

在脱贫攻坚任务完成后，无缝衔接驻镇帮镇扶村工作，创造性将帮扶工作重心放在乡镇层面，通过采取“党政机关+企事业单位+农村科技特派员、三支一扶人员、金融助理等专业人员和大学生志愿者”的组团式帮扶机制，以镇域为单位推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。2021年6月以来，共有1190个帮扶工作队、7000多个组团单位参与驻镇帮镇扶村工作。

当前，在大力实施“百千万工程”牵引下，推动镇域发展呈现出良好态势，创造出一批鲜活经验。如云浮市将发展镇域经济作为破解城乡区域发展不平衡问题的主要抓手，向乡镇放权尤其是充实财权，乡镇年度新增财税收入最高可奖励性返还40%。佛山市出台支持“千亿镇街”高质量发展政策，在现有2个“千亿镇街”基础上，未来15年再打造10个“千亿镇街”，分梯队、分阶段推动镇域经济向更高发展能级跃升。韶关在全市99个涉农镇街创新设立强镇富村公司，通过市场化运作、规范化运营，积极盘活镇村资源资产，带动镇村经济提质增效、农民增收致富。

二、广东镇域高质量发展存在的短板及原因

“百千万工程”背景下，广东镇域发展的短板仍然十分明显。这种短板，是全省城乡区域发展不平衡不协调问题的突出表现形态，也是以县镇村高质量发展推动广东在中国式现代化建设中走在前列的巨大潜力所在。

（一）发展阶段差异大，政策落地欠精准

有的镇特别是珠三角地区镇和城区镇已基本实现高度城镇化和工业化，其发展面临的最突出瓶颈是以土地要素为主的发展空间拓展问题和以创新要

素为主的动力模式切换问题；有的镇特别是粤东粤西粤北地区镇和非城区镇仍然以农业为主导产业，其发展面临的最突出瓶颈是以现代农业为主的产业体系建设问题和以公共服务为主的资源配置失衡问题。然而，反观政策供给，则较少考虑到珠三角与粤东粤西粤北地区、城区镇与非城区镇在发展阶段和主要瓶颈方面的显著不同，统一性大于差异性、制度刚性大于治理柔性，导致资源错配、执行踩空。同时，目前实行的城区镇、中心镇、专业镇、特色小镇和普通镇分类，不能充分反映广东镇域发展事实上存在的珠三角与粤东粤西粤北地区、城区镇与非城区镇之间的双重“二元”结构和显著发展梯度。珠三角部分地市普通镇数量为零，出现“有类无镇”情况。分类指标有交叉，导致“一镇多类”。同时，现行“五分法”也与普遍采用的乡镇类型“三分法”不一致（表1）。

（二）产业转型遇瓶颈，创新驱动存梗阻

改革开放早期积累下来的、以专业镇为主要模式的镇域经济发展红利边际效应逐步下降，相当一部分传统专业镇正在丧失土地、劳动力成本优势。近年来受中美贸易摩擦等影响，处于产业链洼地、价值链低端、创新链末梢的镇域企业首当其冲受到影响。粤东某镇以仿景德镇镇青花瓷烧制为特色支柱产业，由于出口急剧萎缩，相关产值从2019年的3亿元断崖式下跌至2022年的0.5亿元。镇域中小企业数字化、内销型转型艰难，缺乏低成本共享技术和市场平台支撑。中小企业产业集群培育工作以县为单位开展，对专业镇转型赋能有限。技术、资本、人才等高端要素较少下沉到镇，创新链产业链资金链人才链融合缺乏必要条件。

（三）城镇建设水平低，公共服务均等难

镇域规划整体水平不高，镇区违法建设存量较大，私搭乱建问题突出。很多镇区只有一条主干道，城镇发展空间格局没有充分打开。镇区土地利用状况复杂，国有土地与集体土地交错插花，连片开发利用难度较大。旧城镇改造政策红利释放不充分，缺乏明确的改造主体、可行的改造路径和具体的改造指引。公共服务短板凸显，乡镇卫生院在县级医疗机构和村卫生室之间的承上启下作用发挥不够，满足慢性病诊治、康复治疗、云药房等群众集中迫切需求的水平不高，双向转诊存在堵点。现代养老设施和农村养老服务供给不足。乡镇文化设施普遍

缺乏，对村晚、村BA等新型群众性文体活动的响应、组织和承载能力较弱。镇域商业体系建设薄弱，新消费场景缺乏。

表1 乡镇分类方法

序号	制定/实施主体	分类方式	主要分类指标	政策依据
1	广东省	城区镇、中心镇、专业镇、特色镇、普通镇	区位条件、主导产业、资源禀赋及综合发展水平	《广东省乡镇（街道）分类办法》（2023年）
2	广东省	特大镇、较大镇、一般乡镇	常住人口、土地面积、财政一般预算收入	《广东省简政强镇事权改革乡镇分类标准》（2010年）
3	国家统计局	一类乡镇、二类乡镇、三类乡镇	是否为县级行政区划建制镇、常住户籍人口数量	《乡镇规模分类管理办法》
4	安徽省	大乡镇、中等乡镇、小乡镇	所辖人口、区域面积、人均财政收入	安徽省机构编制委员会《关于深化乡镇机构改革的指导意见》 《江西省人民政府办公厅关于印发江西省开展美丽乡镇建设五年行动方案的通知》
5	江西省	示范类、提升类、基础类	——	——
6	山东省日照市	主要街道（A类），其他街道、全国及省重点镇、中心镇、示范镇、特色小镇（B类），其他乡镇（C类）	——	《日照市城市管理综合考核办法（试行）》
7	广东省梅州市	一类镇、二类镇、三类镇	农林牧渔业总产值、规模以上工业增加值、固定资产投资总额、重点产业项目投资总额、限额以上批发零售业销售额和住宿餐饮业营业额、税收收入、招商引资纳统项目固定资产投资额“四上”企业新增数量	——

（四）体制机制未理顺，依法行政挑战多

虽然经历多轮事权划分和管理体制改革，但县镇两级关系仍然没有真正理顺，二者权责边界变动频繁。强镇放权缺乏需求导向和系统思维，镇级想要的权力县级没下放，不想要的却下放一大堆。“放权”不“放钱”、“赋责”不“赋能”、“增事”不“增人”的“跛脚”改革依然存在。镇街综合执法改革之后，制度、人员、能力等配套条件没有跟上，乡镇政府执法权限“紧箍咒”没有真正破除，特别

是乡镇政府所属部门因没有执法权，难以对违法违规行为进行及时有效处罚。加之一些乡镇执法人员水平偏低、能力较差，执法程序存在漏洞，导致全省乡镇政府类行政诉讼比重和行政机关败诉比率明显上升。如2022年茂名市法院新收一审行政案件中乡镇政府类案件占比达38.5%，同比增长117.6%，行政机关败诉率同比上升20.7%。同时，由于各类事务日益繁多，乡镇政府聘用编制外人员规模日益膨胀，部分地方存在编制内外人员数量倒挂现象。乡镇政府基本没有独立财权，为县级财政的延伸。随着县级财政吃紧，县对镇土地出让收益、税费等返还规模大幅缩水，导致编制外聘用人员人力资源成本压力陡增。

（五）联城带村不紧密，节点作用不充分

乡镇与县城之间缺乏产业等更加紧密的连接纽带，资金、人才、技术等扎堆县城。县城公共服务向乡镇延伸长度、宽度、深度不够，如大量乡镇客运站因市场萎缩被撤销，县至镇客运班车锐减，影响群众出行。镇对村局限于行政管理和社会治理功能，缺乏对村集体资产的充分整合、有效盘活和专业运营。

三、对推动广东镇域高质量发展的建议

实施“百千万工程”，龙头在县、关键在镇、基础在村。推动广东镇域高质量发展，是有力推进“百千万工程”、在城乡区域协调发展上取得新突破的重要支撑，是推动广东在中国式现代化建设中继续走在前列的必然要求。必须提振改革精气神，以敢闯敢试、敢为人先的魄力打开乡镇发展新局面，强化乡镇连城带村的节点功能，落实强县促镇带村要求，在促进县镇村高质量发展中发挥枢纽作用、提供有力支撑。对此，我们提出开展五大行动建议。

（一）建雁阵，实施“促镇进位行动”

搭建“千百十”梯队，形成广东镇域经济发展的整体优势，形成赛龙夺锦、争先进位的生动局面。一是打造“千亿镇”，做强“百亿镇”，培育“十亿镇”。支持佛山市狮山镇、北滘镇等全国头部强镇继续进位，珠海市横琴镇、东莞市长安镇、虎门镇等争创“千亿镇”；推动广州、佛山、东莞、中山、珠海大部分镇成为“百亿镇”，现有100至500亿间镇早日跨过500亿门槛；鼓励惠州、江门、肇庆市所辖镇以及粤东粤西粤北地区城区镇、中心镇进阶

“十亿镇”，农业基础比较优势突出的其它乡镇打造乡村特色产业“十亿镇”。二是创新镇际产业协作。建立以产业协作为主要纽带的新型镇际对口合作机制，推动资源互补、产业衔接、区位相近且经济社会发展水平存在一定落差的两个或多个乡镇结对合作或组成发展集群、产业联盟。三是科学划分乡镇类型。构建以珠三角和粤东粤西粤北、城区镇和非城区镇为主轴，以城区镇、中心镇、特色镇、专业镇、普通镇为副轴的乡镇分类体系。在现行五类基础上，进一步调整为一类镇、二类镇、三类镇三大类。针对不同类型乡镇面临的共性问题、突出问题、难点问题制定差异化政策加以解决并制定相应考核方案（表2）。

表2 乡镇分类优化建议

类型	涵盖范围
一类镇	东莞市、中山市直管镇，广州市、珠海市、佛山市所辖镇，惠州市、江门市、肇庆市所辖城区镇、中心镇、专业镇、特色镇，粤东粤西粤北地区城区镇
二类镇	惠州市、江门市、肇庆市所辖其他镇，粤东粤西粤北地区中心镇、专业镇、特色镇
三类镇	一、二类镇之外的其他乡镇

（二）夯基础，实施“促镇兴业行动”

以产业发展厚植优势、蓄积内力，为乡镇经济强芯，为镇级财力增量，与县域经济、乡村经济实现联通互补、融合互促，为镇域高质量发展奠定坚实基础物质基础。一是推动专业镇转型升级。以珠三角专业镇为重点，出台专项扶持政策，加快推进镇域低效工业用地改造，打造新型产业空间。二是提升“一镇一业”、“一村一品”。对涉农镇特别是特色农产品优势区，补齐农产品物流、营销短板，建设集冷链物流仓储、产品分级分拣、现代市场交易、电商直播营销等功能于一体的为农服务综合体。三是培育产业集群。以镇域为基本单元培育一批小型、微型产业集群，紧密对接、有机融入全省“10+10”战略性新兴产业集群。在全省中小企业特色产业集群认定工作中试行“县申镇建”，充分发挥中小企业集群对镇域经济发展的赋能效应。

（三）优品质，实施“促镇提能行动”

从规划建设、公共服务等层面全面提升镇域特别是镇区的生产生活服务功能，高水平打造完善的服务圈、兴旺的商业圈、便捷的生活圈，切实提升居民幸福指数。一是推进镇域规划优化细化实化。结合全省国土空间规划分解落地工作，对乡镇国土

空间规划进行新一轮升级，以美丽圩镇建设为支点加快落地实施，对一、二类镇编制产业发展规划。二是积极稳妥开展镇域风貌提升。在充分尊重居民意见、充分发挥实用功能、充分考虑基层财力的基础上，稳妥开展“赤膊房”整治和“平改坡”工作，防止搞一刀切、急就章。三是全面提升镇区生活品质。推动医疗、养老等服务设施在空间上整合、功能上融合，推进乡镇养老机构和乡镇卫生院实现医养结合。达标办优乡镇中心学校，教学场地、设施设备和教师配备满足学生就近就便入学要求。将篮球场、羽毛球场作为镇区体育设施标配，鼓励有条件的乡镇兴建足球场，提升乡镇文化站功能并全面改制为县文化馆分馆，组织开展“镇（村）晚”、“镇（村）超”、“镇（村）BA”、“镇（村）歌大赛”等多层次群众性镇村文体活动。四是完善镇域现代商业体系。打造一批新消费示范镇、夜经济示范镇，推动大型商业机构下沉镇村开设连锁网点，提质升级农贸市场、商场超市。

（四）明权责，实施“促镇善治行动”

通过理顺县镇关系，进一步明确和优化镇级政府权责清单，按照“镇需县给”的原则稳妥、精准、有效推进县级行政权力下放镇级，形成明确、合理、稳定的县镇权责界限，全面提升镇域治理现代化水平。一是推行“乡镇吹哨、部门报到”。搭建数字化城乡管理平台，乡镇政府及其部门发挥治理哨点作用，发现问题及时通报县直部门，由后者跟进处理，形成条块协同、上下联动、齐抓共管的治理模式。二是深化镇级综合执法体制改革。在强镇放权中保障权力与资金、职责与编制同步下放。对一类镇全面赋予县级行政管理权限。探索“县聘镇管”“县派镇用”，将乡镇综合执法队伍由乡镇政府管理改为由县级政府行政执法部门聘用派出、乡镇政府统一管理使用。推动有条件的镇级综合执法队伍专业化分工，组建自然资源、城乡建设、市场监管、卫生健康、农业、环保等专业分队。三是推动乡镇公职人员队伍瘦身。对可以采取政府购买服务或者市场化运营的社会管理和公共服务事项，收归县级政府事权实施集中采购，逐步压缩乡镇政府编制外人员数量。

（五）紧纽带，实施“促镇富村行动”

突出镇级关键节点地位作用，以乡镇为单位，以培育乡村合作公司为抓手，打造新型农村集体经济综合运营服务平台，上承县的优势，下统村的资

源，推动县镇村三级联动，打通人财物等要素双向流通渠道，发展壮大农村集体经济，为实施“百千万工程”打牢物质基础。一是推动县城要素资源和公共服务向乡镇延伸。推动县城资金、人才、技术等要素资源下沉乡镇，对企业在乡镇设立生产、采购、销售网点等分支机构给予一定补贴。推动乡村客运市场转型升级，鼓励通过车型“大改小”、廉价网约车等方式满足群众从镇村到县城的出行需求。二是整合盘活镇域国有资产。对镇属国有和集体资产进行一次全面清查，通过股权投资、资产置换等方式整合镇域国有资产，剥离其中的经营性资产进

行市场化运营。三是打破行政分割推动跨村联运。以土地、资产、资金为纽带，采取村公司入股镇公司模式，整合镇域内农村集体资产进行一体化开发运营，探索农村集体经济资产联合托管有效经营模式。四是推动国有企业下沉乡镇开展镇域建设、现代农业、资产运营等业务。引导国有企业支持镇域发展，吸引更多优秀经营管理人才参与镇域项目建设，挖掘、培育一批“乡镇CEO”。

(责任编辑: 楚霞)

Research on Strengthening the Node Function of Townships Connecting Cities and Towns to Promote High Quality Development of Towns

ZHONG Shao-bin, TIAN Qiu-sheng, LIU Hong-sheng, JIANG Yu-yan, FU Wei

(Research Group of the Counselor's Office of the People's Government of Guangdong Province, Guangzhou 510045)

Abstract: Strengthening the function of connecting towns and cities with villages and promoting high-quality development of towns is an important focus for implementing the "Ten Million Project" and promoting coordinated development between urban and rural areas. On the basis of summarizing the current situation of the development of Guangdong towns, this article proposes the shortcomings and reasons for the high-quality development of Guangdong towns. Based on this, suggestions are proposed to build a goose formation, implement the "promoting town advancement action", consolidate the foundation, implement the "promoting town revitalization action", improve quality, implement the "promoting town improvement action", clarify rights and responsibilities, implement the "promoting town good governance action", tighten ties, and implement the "promoting town prosperity action" to promote the high-quality development of Guangdong towns.

Key words: Township; High quality development; Current situation; Shortcomings; Proposal

(上接第 50 页)

Historical Process, Dynamic Mechanism, and Collaborative Mechanism of the Integration of Agriculture, Culture, and Tourism in Guangzhou City

SUN Run-yan, HUANG Zhen-jian

(School of Hospitality and Tourism, Guangdong Vocational College of Science and Trade, Guangzhou 510640)

Abstract: The core of the integration of agriculture, culture, and tourism lies in the interconnection and interaction of the three major industries of agriculture, culture, and tourism. Its driving mechanism is a complex and diverse system, which involves multiple factors and forces, working together to promote the in-depth development of the integration of agriculture, culture, and tourism. This study focuses on the development process of agricultural, cultural and tourism integration in Guangzhou since the 1980s, and analyzes its driving mechanisms in market driven, resource endowment driven, technology driven, and government driven areas based on its nearly 50 year development trajectory. The collaborative mechanisms in resource sharing, complementary advantages, and collaborative innovation are analyzed in the form of annual cases, in order to provide reference for the high-quality development of agricultural, cultural and tourism integration in other cities.

Key words: Integration of agriculture, Culture and tourism; Historical process; Power mechanism; Collaborative mechanism