

## B.8

# 2019 ~2020年宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区报告\*

王林伶 许洁\*\*

**摘 要：**宁夏在统筹推进黄河生态保护和高质量发展中，以建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区为目标，通过实施生态立区战略、贺兰山生态环境修复、新时代黄河保卫战等举措，形成了“三山一带”生态格局，取得了新实践、新成效，但还存在用水粗放、水资源短缺、产业结构不优等问题。需要以新发展理念为先导，强化顶层设计，完善绿色发展评价指标体系、考核、奖惩机制，实施创新驱动战略，推进产业结构优化和发展方式转变，增强沿黄生态经济带高质量发展协同能力，构筑我国西北生态安全屏障。

**关键词：**黄河流域先行区 区域协同 高质量发展

宁夏位于黄河上中游地区，西、北、东三面分别被腾格里沙漠、乌兰布和沙漠和毛乌素沙地包围，属于干旱半干旱地带，水资源短缺，86%的区域年降水量在300毫米以下，是我国生态环境敏感脆弱的省区之一。黄河流域宁夏段属于黄

---

\* 本报告系2020宁夏重大现实问题研究课题“宁夏统筹做好疫情防控和经济社会发展研究”阶段性成果。

\*\* 王林伶，宁夏社会科学院综合经济研究所负责人、副研究员，主要研究方向为“一带一路”与中阿经贸关系、区域经济与产业经济、资源规划与可持续发展研究。许洁，宁夏工商职业技术学院讲师，主要研究方向为农村经济、人力资源、物流配送。



河“几”字弯的上半部分，全长 397 公里，近 90% 的水资源来自黄河，直接受益于黄河水的土地面积近 5 万平方公里，59% 的耕地用的是黄河水、77.7% 的人吃的是黄河水，<sup>①</sup> 黄河是宁夏的生命线、保障线、经济高质量发展的支撑线，没有黄河，就没有沃野千里的宁夏平原、塞上江南和“天下黄河富宁夏”的美誉；黄河宁夏段也是维护西北地区稳定发展重要的生态屏障，保障着西北乃至华北区域生态安全，在国家生态格局中发挥着重要的作用。

习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上指出：“黄河流域生态保护和高质量发展，同京津冀协同发展、长江经济带发展一样，是重大国家战略。”<sup>②</sup> 这是对黄河流域高质量发展做出了根本性、方向性、全局性的战略指导，蕴含着黄河流域系统治理的深邃思想，对宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区具有重要的指导意义。

宁夏党委第十二届八次、九次、十一次全会提出，要持续实施“三大战略”，抓住“三个着力”、守好“三条生命线”，走出一条高质量发展的新路子，体现了新时代主题和宁夏特色，赋予了要用生态立区、改善生态环境的理念来建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的新内涵，是破解宁夏经济高质量发展所面临深层次问题和结构性矛盾的根本出路，为加快生态文明和美丽新宁夏建设指明了方向，提供了遵循。

## 一 宁夏黄河流域先行区发展建设主要举措

宁夏素有“塞上江南”“天下黄河富宁夏”之美誉，主要是指宁夏沿黄地区所拥有的独特自然条件与资源禀赋。黄河宁夏段自西向东流经宁夏 4 市 10 个县市区，分别为中卫市（沙坡头区、中宁县）、吴忠市（利通区、青铜峡市）、银川市（灵武市、永宁县、兴庆区、贺兰县）、石嘴山市（平罗县、惠农区），区域内涵盖腾格里沙漠边缘、贺兰山山脉、银川平原、湖泊湿

---

① 李徽、房名名、徐佳敏：《让每一条河流都水清岸绿鱼翔浅底——住宁全国政协委员热议整治水环境改善水生态》，《宁夏日报》2019 年 3 月 6 日。

② 习近平：《在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话》，《求是》2019 年第 20 期。



地、干旱半干旱气候及地貌类型。

黄河流域宁夏段是宁夏经济社会发展的重心，首府银川市是宁夏政治、经济、科教文卫、金融的核心。该流域矿产资源富集，面积广阔、土地富饶，煤炭、电力、风光资源齐备，已成为宁夏现代产业核心区，现代农畜产品加工、煤化工、装备制造、新材料、生物制药、国际物流、大数据、云计算、文旅产业等成为该流域的主导产业，清洁能源、煤化工、生物制药等在国内居产业领先水平。2019年黄河流域宁夏段10县市区的国内生产总值占宁夏全区的61.22%，人口占全区总人口数的51.06%，社会消费品零售总额占全区的70.51%（见表1）。

表1 2019年宁夏黄河生态经济带覆盖区域经济发展状况

地 区		地区生产总值(万元)	人口(人)	社会消费品零售总额(万元)	一般公共预算收入(万元)	公共财政支出(万元)
全 区		37484886	6946601	9358000	4235503	14384042
银川市	兴庆区	5315783	755441	2617023	97098	276548
	永宁县	1008884	245570	209838	71733	364805
	贺兰县	1389486	263832	1472618	120927	326333
	灵武市	5173836	296122	185267	269624	690649
石嘴山市	平罗县	1676936	291208	274541	82751	383228
	惠农区	1569407	207427	358839	20194	138658
吴忠市	利通区	1933292	420637	612305	33382	202960
	青铜峡市	1264699	298070	233527	72381	321069
中卫市	沙坡头区	1901200	414209	413241	26941	194563
	中宁县	1713557	354417	221504	87306	481319
合 计		22947080	3546933	6598703	882337	3380132
占全区比重(%)		61.22	51.06	70.51	20.83	23.50

资料来源：宁夏回族自治区统计局、国家统计局宁夏调查总队编《宁夏经济要情手册2019》。宁夏社会消费品零售总额数据采用2018年宁夏回族自治区统计局、国家统计局宁夏调查总队编《宁夏统计年鉴2019》，中国统计出版社，2019。

### （一）宁夏黄河流域先行区建设基础承载能力不断提升

制定顶层设计，强化区域合作。2019年4月，宁夏启动了《宁夏沿黄



生态经济带发展规划》编制工作；同年10月，印发了《银川都市圈建设协同发展实施规划》，规划提出建设“一核三级，一带双轴”一体化空间发展格局；各市也编制银川都市圈实施规划和三年行动计划，建立联席会议机制，签署了《银川都市圈建设合作事项备忘录》。基础设施一体化不断完善。银川河东国际机场跨入千万级大型机场行列，2019年12月，银川河东国际机场年旅客吞吐量首次突破1000万人次大关；<sup>①</sup> 银川—河东机场—吴忠—中卫首条高铁开通运营，银西高铁即将于2020年年底开通；国际陆海通道建设畅通，石嘴山—俄罗斯、中卫—中亚国际货运班列常态化运行；区域综合医改试点成效明显，石嘴山市、银川市和吴忠市国家城市医联体综合医改建设启动，基本医疗保险、大病保险、医疗救助制度实现全覆盖；产业园区能力不断提升，宁东基地跨入千亿元化工园区，在化工园区全国排名第6位，西北排名第1位，<sup>②</sup> 吴忠金积工业园区跨入国家绿色园区行列，中卫市西部云基地，大数据聚集能力不断提高。一体化城乡供水实施。2019年12月，银川都市圈城乡西线供水一期工程正式通水，实现了从抽取地下水到共饮黄河水的转变，随着项目的推进，城乡一体化供水将满足银川市、吴忠市、石嘴山市城乡居民的生活用水及工业产业用水需求。

## （二）统筹常态化疫情防控和经济社会发展，做好“六稳”“六保”工作

面对突如其来的新冠肺炎疫情和前所未有的复杂严峻形势，宁夏党委和政府认真学习贯彻习近平总书记重要讲话和指示批示精神，高度重视疫情防控工作，不折不扣执行中央“一盘棋”的方针政策，宁夏主要领导亲自指挥亲自部署，始终把人民群众生命健康、统筹推进疫情防控和经济社会发展放在突出位置，夺取了疫情防控重大胜利，主要经济指标好于预期。以绷紧思想之弦，抓好疫情防控，宁夏第一时间出台了相

① 吴璇：《河东国际机场年旅客吞吐量突破1000万人次》，《银川日报》2019年12月13日，第4版。

② 马小军：《宁东基地跻身全国化工园区30强第6位》，《银川日报》2019年5月25日，第1版。



关应对疫情的意见方案，建立了省级领导同志“包抓”开发区疫情防控、企业复工复产的新工作机制。及时出台了16条支持服务业健康发展政策、18条促进中小微企业健康发展政策、21条财政优惠政策、24条工业经济稳增长举措，各市也纷纷出台了应对措施。应对意见方案重点瞄准服务业、中小微企业、就业创业等面临的税费负担重、资金链紧张、稳岗压力大等迫切困难，通过减税降费、减租贴息、金融支持、风险补偿、技改投资支持等举措架起了共度时艰的“同心桥”，着力解决复工复产中的“拦路虎”来帮助企业、就业者增强信心渡过难关，这些政策措施及时有力地统筹疫情防控和经济社会发展提供了重要保障。以产业园区为支撑，以龙头企业为依托，实施结构改造、绿色改造、智能改造；同时，以发挥有效投资的关键作用、扩大消费的基础作用和招商引资的带动作用，确保“六稳”“六保”任务落到实处，达到以保促稳、以稳求进，<sup>①</sup>夯实了经济社会高质量发展的基础。

### （三）宁夏黄河流域先行区生态环境显著改善

习近平总书记视察宁夏时强调，加强黄河保护构筑西北生态安全屏障。宁夏党委政府始终按照中央的决策部署和习近平总书记的指示要求，高度重视保护生态文明建设，对宁夏特别是沿黄地区的产业发展、生态建设、环境保护等做出系统安排。宁夏十二次党代会提出实施生态立区战略，并做出了打造沿黄生态经济带的重大决策。这是坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，准确研判生态建设形势，顺应人民群众期盼，做出的重大决策部署，充分体现了走生态优先、绿色发展之路的坚定决心，必将在不断开拓生态与经济发展过程中“双赢共进”。宁夏提出坚决打赢贺兰山生态保卫战和打响新时代黄河保卫战，全力推进“蓝天、碧水、净土”三大行动。2019年中卫市、吴忠市、银川市、石嘴山市沿黄四

---

<sup>①</sup> 《中国共产党宁夏回族自治区第十二届委员会第十一次全体会议召开》，《宁夏日报》2020年7月22日。



市环境空气质量综合指数分别为 4.10、4.18、4.50、4.79，同比空气质量提升了 4.7%。<sup>①</sup>

#### （四）推进产业集群布局与转型升级

培育壮大产业集群，推动优势产业做大做强，宁夏沿黄生态经济带各市县区充分发挥自身独特优势，以产业园区为依托积极打造产业带动区域增长、脱贫攻坚和生态保护。银川都市圈正在打造现代煤化工、装备制造、现代纺织、新材料、信息、生物科技、葡萄酒、文化旅游等八大产业集群联盟，构建以贺兰山东麓、黄河金岸、古城历史为支撑的“一核三带”文化旅游产业格局和以银川、西部信息服务业基地、银川 iBi 育成中心、滨河新区智慧产业园、西北地理信息产业园、吴忠城市数据运营中心、宁东创享智造科技孵化园建设为单元的大数据政务服务管理应用。银川市以“三区四园”为主战场，大力发展高端装备制造业等“十大产业”。宁东能源化工基地打造世界一流的国家级现代煤化工基地。石嘴山市正在打造装备制造、新材料、现代纺织、生态工业旅游集聚区。吴忠市打造健康食品、装备制造、现代纺织业三大主导产业，构建“3+X”产业体系，青铜峡市被授予“中国西部轴承产业基地”称号，中国自动化吴忠仪表成为国内最大的高端控制阀生产基地。中卫市积极培育形成从金属锰、锰材料、复合材料到制造的产业链，力争把西部云基地打造成全国云计算产业集聚区。

## 二 宁夏建设黄河流域先行区高质量发展面临的问题

### （一）绿色发展理念滞后，区域治理统筹不够

建设黄河流域生态保护和高质量发展，是“生态”与“经济”共赢发展，以生态优先为核心要义，实现生态与经济相结合的绿色发展、人与自然

---

<sup>①</sup> 《2019 年全区环境空气质量排名情况》，宁夏回族自治区生态环境厅网，<http://sthjt.nx.gov.cn/info/2293/128330.htm>。最后检索时间：2020 年 6 月 22 日。



相和谐的文明发展。但一些地方和领导干部对绿色发展的理念认识还不够深入，还受传统观念的束缚，依然以片面追求 GDP 为核心，维持“靠山吃山，靠水吃水”的思维定式，生态建设投入大、见效慢，而经济增长是看得见摸得着，也是政绩要求的核心指标之一，就会出现重视眼前忽视长远、重开发轻保护等片面性认识。有的企业虽然贴的是“生态”标签，但生产的过程仍旧是高耗能“粗加工老品”，有的地方宣扬的是绿色发展新路径，走的依旧是传统发展老路子，对资源的利用、管理还是老样子，尤其在农业水资源的利用上还是“大水漫灌”需水用水就直抽直引，造成不惜水不节水的突出问题。2018 年，宁夏用水总量达到 66.2 亿立方米，而农业方面的用水量则高达 85.65%。

## （二）资源综合利用水平低，污染物排放量大

宁夏整体综合能耗水平高于全国平均水平。2018 年，宁夏万元 GDP 能耗不降反升，在西北省区中其他地区能耗均呈下降趋势，而宁夏上升了 2.85%，高出全国平均水平 5.95 个百分点。宁夏能源消费总量增速为 10.1%，高于全国平均水平 6.8 个百分点，同时，宁夏万元 GDP 用水量是全国平均水平的 2.67 倍，资源节约与循环利用的能力和水平有待提高（见表 2）。另外，沿黄水污染防治还存在污水管网及配套设施建设不完善、部分污水处理不能稳定达标等问题。沿黄地区废水治理中各地只治理本市区

表 2 2018 年西北省区能耗水耗状况

指标	万元地区生产总值能耗 上升或下降(±%)	能源消费总量 增速(%)	万元 GDP 用水量 (立方米/万元)
宁夏	2.85	10.1	178.67
陕西	-4.88	3.0	38.34
甘肃	-1.97	4.3	136.19
青海	-2.88	4.1	91.09
全国	-3.1	3.3	66.82

资料来源：《中国统计年鉴 2019》。





所辖范围内的污水排水、河流治理、污染物治理,一些上游地方并没有完全将污染排放物治理到位就将排放治理的责任推给了下游,使下游的压力、投入和任务增大。有的地方相关职能部门之间缺乏工作的合力,缺乏上下游之间的协调与监督等机制。

### (三) 产出结构不合理与发展动能不足

宁夏在沿黄地区打造“生态经济”还面临着一些制约因素。一是面临着产业发展瓶颈制约。“倚重倚能”的产业结构是横阻沿黄地区走生态绿色发展路子的一大关隘,轻重工业结构不合理,宁夏轻工业占比为19%,低于全国平均水平。煤炭、电力、原材料等高耗能产业占全区工业的75%以上。制造业贡献程度较低,制造业总产值占全部工业的60%,低于全国平均水平26个百分点。<sup>①</sup>二是面临着动能转换瓶颈制约。没有发展动能的加快转换,宁夏沿黄地区外延式发展的格局就难以从根本上改变,经济增长属于投资拉动型,存在对投资过度依赖和投资效益低下的双重困境。三是受地域条件和经济发展水平等因素制约,宁夏科技创新能力还比较弱,科学技术水平不高,综合科技进步水平指数在全国31个省区市中排名21~27位。<sup>②</sup>由于受到技术水平、产业结构等影响,宁夏转型发展动力不足,绿色发展任重道远。

## 三 宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区建议

### (一) 强化顶层设计,协同治理区域发展

宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区是一个涉及生产、生

---

① 自治区人民政府关于印发宁夏回族自治区“十三五”工业发展及两化融合规划的通知,宁政发〔2017〕34号, <http://www.nxwlxh.com/gonggao/html>, 宁夏现代物流协会, 最后检索时间: 2020年6月22日。

② 郭秉晨、井玉平:《着力推进创新驱动发展 切实增强发展的竞争力》,《共产党人》2017年第15期。





活、生态、文化、经济等“多位一体”的系统工程，要加强黄河保护和治理的系统性、整体性、协同性。

### 1. 以新发展理念为先导

要坚持发展第一要务，坚持“五位一体”，把新发展理念贯穿经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设全过程，使新发展理念根植于心，见之于行，成为促进各个方面协调发展的目标靶向。不能惯用GDP论英雄、单看经济增长领先的发展模式，而是要把推动绿色发展作为内在要求，以绿色标准为引领，以绿色消费为支撑，以绿色改造为重点，创新绿色产品，打造绿色家园，倡导绿色生活，为沿黄地区发展生态经济奠定深厚而广泛的思想基础、社会基础，以促进绿色发展。同时，加大环境保护和整治力度，坚持防治并举，实行最严格的环境保护政策，严守生态环保底线，全面提高污染防治水平。

### 2. 强化顶层设计规划引领

宁夏已经出台了《宁夏空间发展战略规划》《宁夏生态保护与建设“十三五”规划》，在空间范围已涵盖沿黄生态经济带，为了确保规划落地和沿黄生态经济带建设有序推进，应制定《宁夏黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设总体规划》和《黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设行动计划》。要避免多项规划叠加重复，造成相互掣肘，要统筹考虑沿黄地区水资源条件、环境承载能力、防洪要求和生态安全，整合经济社会发展、土地利用、城乡建设、产业发展、生态保护等规划，对现有涉及沿黄生态经济带发展的各类区域规划和行业规划做出修改调整，严格规划硬性约束，确保黄河流域生态保护和高质量发展先行区自然生态空间的统一规划、有序开发、合理利用。

### 3. 完善绿色发展评价指标体系及考核、奖惩机制

评价考核是推动发展的“指挥棒”、引领工作的“风向标”、衡量政绩的“度量衡”，要加快制定黄河流域生态保护和高质量发展先行区评价考核体系，树立科学的评价导向，以考核促发展、促落实，形成有力有效的导向机制、激励机制、约束机制。要按照分级分类分区进行考核，根据不同区域



的主体功能定位，实行差异化绩效考核评价办法。分级就是对区市县三级分别进行考核，每一级都有自己的发展目标、工作任务、重点要求；分类就是对经济、社会、生态等进行分门别类的考核，这样容易看清楚好在哪里，差在哪里，便于有的放矢、补齐短板；分区就是按照各市县发展差异与特点，既要坚持统一性又要实行地区差异化相结合的方式，避免平均主义，在考核中要增加资源消耗、用水能耗、用电能耗、环境损害、生态效益、森林草原等指标考核权重。

## （二）实施创新驱动战略，推进产业结构优化发展方式转变

沿黄地区是宁夏精华地带，要积极利用这一优势资源，因地制宜，宜农则农，宜工则工，宜商则商，发挥比较优势，以发展为首要，以发展增强保护，探索富有地域特色的新路子，实现生态保护和经济高质量发展。黄河流域生态保护和高质量发展先行区要担负起宁夏发展的重任，就必须进行发展方式的根本转变与产业结构的调整，以实现黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设的实质变革。

### 1. 把沿黄地区打造为产业转型发展的先行区

推进农业生产生态化。创建一批国家级现代农业示范区和有机产品认证基地，要以质取胜，推进规模化、标准化生产，以打响宁夏优质绿色农产品品牌建设为根本。积极培育发展多种模式的生态农业，发展节水节能农业、绿色有机农业、特色创意农业、现代立体农业，现代畜牧业、家庭农场、生态渔业、林下种养等现代农业。

推进能源化工核心产业链提档升级。能源产业虽然是宁夏第一大支柱产业，但已经出现煤炭原料严重不足，自给率仅为60%左右，火力发电行业既面临原料煤供应不足又面临发电输不出的两难困境，煤化工产业存在附加值低、产品结构单一、缺乏核心竞争力的问题。要按照高质量发展要求，从能源产业战略的高度，深层次调整产业发展规划，把主要增长动力放在煤炭深加工和新能源产业发展上，加大科技支撑力度，坚持以技术创新为引领，支持企业开展科技攻关，做优拳头产品，走纵向延伸的精深加工之路，做大



横向补链延链工作，积极吸引化学纤维、工程塑料、合成橡胶、高端润滑油及精细化工等深加工产业，形成特色突出、上下游贯通的现代煤化工产业链条，打造集群化发展优势，增强产业综合效益和竞争力。加快电力结构调整，推进新能源产业发展，推进风光互补项目建设，发展分布式新能源发电，建设不同类型的微电网，促进新能源就地利用。大力发展新能源电池和储能技术，鼓励发展氢能技术。加大外输煤炭进宁渠道，提高煤炭生产供给能力，严控新建火电项目，推进煤电、热电联营联产改造，探索余热余压转化利用方式，严控热能资源浪费；大力引进大数据、通信、网游、云计算等耗能企业在宁夏建设基地，促进电力就地消纳利用，加强煤炭资源综合利用能力，实现煤、电共赢和协调发展，使资源优势更好地转化为经济优势。

大力发展战略性新兴产业，重点培育发展一批高端装备制造、新一代信息技术、数字经济、新材料、生物工程、健康医养、新能源汽车等产业，同时，推动产业园区化、园区专业化，大力发展特色工业园区，打造各类专业化小城镇，提升承接产业转移层次，实现人口聚集、工业集聚、错位发展和转型升级。加快全域旅游示范区建设，加快发展大健康医药产业，积极发展电子商务、现代金融、科技服务等新兴先导型服务业，推动服务业发展扩规提档。

## 2. 把沿黄地区打造为绿色制造体系的绿地

大力转变发展方式，努力摆脱依赖投资拉动的发展模式，加快改变依赖资源消耗的发展路径与高消耗、高排放的生产模式，推进绿色生产循环利用，推动发展方式由粗放转向集约，坚持经济与生态相协调。推进企业绿色改造、智能改造，推进产业技术改造，加快能源、冶金、化工、有色等传统产业节能技能改造，淘汰落后工艺、落后技术和落后装备，减少资源浪费，减少污染物排放，采用先进适用技术优化生产流程，由低端向高端加快转变，以提高产出效益、提高能源利用效率。加大用水协调机制，严守水资源刚性约束，以水定地、以水定产、以水定城、以水定人，推动产业与生态相融共济，人与水和谐共生。不断优化产业结构、产能结构、产品结构，着力构建多元发展、多极支撑的现代产业体系。大力发展循环经济，建设绿色工厂和绿色园区，不断延伸产业发展链条，推进产业高端化、智能化、绿色化



发展，加强企业微循环、园区中循环、社会大循环的绿色产业链，促进资源循环高效利用，努力减少污染排放，逐步形成煤炭、电力、煤化工、石油、冶金、有色金属和建材等产业的大循环发展格局。

### （三）优化发展空间布局，增强协同带动能力

要按照生产空间集约高效原则，统筹规划包括产业集聚区、生态保护区等在内的功能分区，形成产业与人口、资源、环境合理分布的格局。

#### 1. 要实施产业错位发展

坚持规划一张图，按照宁夏产业发展布局 and 定位，推动黄河流域生态保护和高质量发展先行区产业一体化发展。制定差异化的税收、考核、财政转移支付等产业引导政策，引导产业向规划方向聚集，对不符合产业定位的项目，坚决不予审批，推进产业合理布局 and 融合发展。大力引进投资规模大、带动能力强、产业互动融合度高、科技含量高、市场前景好、产业特色强的高新技术型项目落户。

#### 2. 推动城镇协调发展

提高黄河流域生态保护和高质量发展先行区整体实力和发展潜力，是宁夏“十四五”规划的重点，也是区域协调发展和高质量发展的内在要求。宁夏南部山区和中部干旱带是我国生态环境脆弱地区 and 高度缺水区域，要进一步强化山川一体化、城乡一体化发展，推进黄河流域生态保护和高质量发展先行区发展来破解宁夏南部山区的结构性缺水、工业化和城镇化难题。要优化水资源配置，构建宁夏南部山区骨干供水网络，保障生产、生活、生态供水安全，促进以人为核心的新型城镇化建设，促进农村一二三产业融合发展，促进人口向沿黄生态经济带自发转移。同时，要以银川为核心，石嘴山、吴忠、中卫为中心，以县城和小城镇为节点，加快形成各具特色、功能互补、协同发展的组团式城镇体系，按照分类指导、集约发展、规模适度、布局合理的原则，重点打造一批特色鲜明、吸纳能力强的中心镇。