

研究院系列专题之特色小镇（一）：背景篇



1、我国小城镇发展的政策背景

改革开放伊始，我国进入了以农村经济体制改革为主要动力的城镇化发展阶段。根据 1980 年全国城市规划工作会议“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城镇”的方针，这一阶段全国乡镇企业遍地开花，极大地促进了小城镇的发展。表现为：在“质”的方面，乡镇企业一定程度上带动了城乡之间劳动和资本等要素的流动；在“量”的方面，以“新城镇”发展为主，如沿海地区大量建设新的小城镇，以满足人口的流动性要求（20 世纪 80 年代受各方面因素限制农村人口进入大中城市的可能性较小）和经济建设的需要。

1992 年邓小平南巡讲话阐释了市场化的经济体制改革方向，我国的城镇化迈入了全面发展阶段，正式实行城镇化体制改革。在此阶段，城镇化发展以政府引导为主。纵观二十年（1992 年至 2012 年）国家城镇化

的政策变化，我国的小城镇建设不仅注重“量的增加”，如 1994 年六部委联合发文《关于加强小城镇建设的若干意见》中提出“积极引导和加强小城镇建设”；也聚焦“质的提升”，如 2010 年中央经济工作会议明确强调“未来大中小城市和小城镇、城市群要科学布局，与产业布局与环境资源相协调”。基于国家政策的导向，虽然这二十年里我国小城镇的经济发展水平和数量发生了巨大的变化，但也暴露出诸多问题，如规划建设水平不高、千镇一面、鬼城、空城、大拆大建等，导致资源浪费严重、生态环境急剧恶化。过度地开发建设和环境资源保护成为了这一阶段不可调和的矛盾。

伴随着城镇化进程的不断推进和问题的不断暴露，国家政府也在努力探索一条可持续性的城镇化发展道路。2012 年党的十八大提出了“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路”的指导方针。同年年底，中央经济工作会议指出“把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。这是国家首次正式提出“新型城镇化”，明确了我国从“城镇化”到“新型城镇化”这一方向性的转变。随后，2013 年中央

城镇化工作会议强调“新型城镇化的核心在于以人为本”。这说明了在城镇发展过程中国家更侧重于“质”的方面。

为了消除城镇化进程中遗留的负面问题，从根本上转变城镇发展方式，使城镇化事业实现“质的飞跃”，2014年国务院发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》指出了当前我国城镇化快速发展过程中存在的一些必须高度重视且需要逐一解决的突出矛盾和问题：农业人口市民化进程滞后、土地城镇化快于人口城镇化、城镇空间分布

和规模结构不合理且与资源环境承载能力不匹配（例如，小城镇数量多、规模小、服务功能弱增加了经济社会和生态环境成本）、城市管理服务水平不高、自然历史文化遗产保护不力（城乡建设缺乏特色）、体制机制不健全等。

基于以上，后续的政策导向无一例外地聚焦于“城市和小城镇产业协作协同发展”、“三个一亿人”、“特色镇”等，而这些理念正是“产城融合”、“以人为本”思想的体现和延伸。

表 1.1 我国城镇化政策的历史沿革

时间	会议/文件	内容
1979	《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》	有计划地发展小城镇建设和加强城市对农村的支援
1980	全国城市规划工作会议	控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城镇的方针
1994	《关于加强小城镇建设的若干意见》	确定了以小城镇建设为重点的村镇建设工作方针
1995	《小城镇综合改革试点指导意见》	在全国选择了 57 个镇作为综合改革试点
1998	中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定	发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略。
2000	《关于促进小城镇健康发展的若干意见》	发展小城镇要“循序渐进、科学规划、创新机制和协调发展”
2001	国民经济和社会发展第十个五年规划纲要	实施城镇化战略的可行途径是发展小城镇。
2010	中央经济工作会议	未来大中小城市和小城镇、城市群要科学布局，与产业布局与环境资源相协调
2012	中央经济工作会议	要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。
2013	中央城镇化工作会议	要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务

2014	国家新型城镇化规划（2014—2020年）	推动大中小城市和小城镇协调发展
2015	中央城市工作会议	各城市要结合资源禀赋和区位优势，明确主导产业和特色产业，强化大中小城市和小城镇产业协作协同，逐步形成横向错位发展、纵向分工协作的发展格局。
2016	关于深入推进新型城镇化建设的若干意见	加快发展中小城市和特色镇：推动公共服务资源向中小城市和小城镇配置
2016	关于深入推进新型城镇化建设的若干意见	加快特色镇发展



2、小城镇的定义及其范围

早在 1979 年中央政策文件中就已经出现“小城镇”一词。之后，“小城镇”更加被频繁使用，多见于政府报告、公报和政策文件等。至于“何为小城镇”，官方并未给出明确的定义。而在学术界，被诸多学者推崇并继承的是费孝通（1985）的定义，他将“小城镇”定义为：新型的正从乡村的社区变成多种产业并存的向着现代化城市社区转变中的过渡性社区，它基本上已脱离了乡村社区的性质，但还没有完成城市化的过程。费孝通的这一定义从三个方面阐释了“小城镇”的内涵：一是“人”，农业人口仍然存在；二是“城”，小城镇尚不完全具备城市的功能；三是“产”，小城镇未来的发展必须依托产业。费孝通的定义虽然说明了“小城镇”的特征

和性质，但并未指出“小城镇”的地理范畴。

从范围层面来界定“小城镇”一直是学术界争论不休的话题。有的学者认为小城镇就是建制镇；也有的学者认为小城镇包括小城市、县城关镇、建制镇和集镇。石楠（2008）认为“小城镇”是一个约定俗成的概念，使用的场合和环境不同，其所指不同。他认为，在规模层面使用“小城镇”是指那些规模较小的城镇；在空间层面使用“小城镇”是指农业地区内那些以非农产业为主要职能的城镇化地区；在行政建制层面，其核心是建制镇。因此，作为一个指导城镇规划和建设的政策性概念，“小城镇”只是有别于大中小城市和乡村的一种居民点类型，在现实操作层面没有严格的地理范围限定，可以是建制镇，也可以是县城关镇、集镇等。需要着重说明的是，建制镇作为促进城乡物资交流的纽带，其独特功能在于服务三农和城乡统筹发展。**从城镇化角度而言，发展和建设建制镇更贴合我国的实际。然而，产业的发展并非严格按照行政区划来进行，所以在小城镇发展过程中，完全可以打破行政边界、根据**

实际情况来做规划和建设。



3、小城镇建设的新引擎：特色小镇

根据费孝通（1985）的定义，小城镇是一个过渡阶段，是城市从低级形态向高级形态转变的过程。如果说城乡二元结构是新型城镇化发展的内部矛盾，那么城镇功能缺位与小城镇居民日益增长的需求之间的矛盾则是小城镇建设过程中的内部矛盾。这一内因驱动着小城镇的发展。其发展有其自身的规律，也有其内在的动力机制，包括农业产业化和现代化、土地集约化、农民市民化、农村剩余劳动力转移以及三产结构的调整和优化等。多种问题和矛盾的纵横交叉势必导致小城镇建设成为一项系统的、复杂的、动态的且长期的工程。

自 1955 年我国设置建制镇制度以来，小城镇在总量上表现为先快速增长后趋于平稳的状态，而在发展的质量方面则表现为参差不齐、水平各异。究其原因，一方面在于政策突破的程度不同，另一方面在于发展模式的不同。纵观近年来全国各地的小城镇发展，尤以浙江最为出名。源于浙江的特色

小镇更是得到了中央的赞赏和推广。

特色小镇重点在“产业”、关键在“创新”、核心在“文化”。

产业是特色小镇的经济支撑。从改革开放之初的块状经济到现在的特色小镇，浙江小城镇的发展均离不开产业的支撑。作为国民经济（宏观）与个体经济（微观）之间的中观经济，产业一头连接需求端，一头连接供给端，借助城镇这一空间载体实现供需的契合。因此，产城融合既符合小城镇建设的内在要求，又是特色小镇必须秉承的宗旨。

此外，从杭州玉皇山南基金小镇到绍兴上虞 e 游小镇，浙江小城镇的发展依赖于产业的差别化定位和专业化培植。差别化定位是基于区域经济的协同发展理论，根据各镇区位交通、资源禀赋、产业现状和上位规划等来筛选符合小镇未来发展的主导产业或特色产业，形成功能互补、错位发展的区域经济格局。同时，差别化定位也为专业化培植提供了有利条件。每个特色小镇的主导产业都向产业链的前向和后向渗透，便于专业化分工体系的建立，加快产业的培育和发展，从而更快产生集聚效应和规模效应。

创新是特色小镇的动力引擎。浙江特色小镇是一个创新创业的发展平台。创新不仅是产业创新，还包括体制机制创新、投融资机制创新等。体制创新重在以市场为主导，由市场自发地选择投资者，提高特色小镇的建设和运营效率。政府的职能应从全能型向服务型转变，简政放权激发市场活力；建设

特色小镇需要有持续的资金支撑，政府主导的投资模式已然不能适应新形势，社会资本参与投融资机制的创新势在必行；在特色小镇建设过程中，最为重要的是产业的升级和创新，包括技术创新、产品创新、市场结构优化和产业融合。

文化是特色小镇的灵魂所在。优秀的特色小镇不仅体现在产业的合理布局、产业结构优化、产业的转型升级等方面，也体现在产业与文化的附加值挖掘。特色小镇贵在“文化”基因的植入。如果脱离了地方文化，特色产业将失去其独有的属性，同时也会失去其潜在的特定客群。打造特色小镇重点在产业的筛选，难点在基于城镇能力、城镇资源和产业的文化提炼。只有准确地把握小城镇的文化脉搏，才能提升产业的含金量和城镇的形象品质。



4、概念辨析

城市（城区）包括：市本级（1）街道办事处所辖地域；（2）城市公共设施、居住设施和市政公用设施等连接到的其他镇（乡）地域；（3）常住人口在 3000 人以上独立的

工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域。

县城包括：（1）县政府驻地的镇、乡（城关镇）或街道办事处地域；（2）县城公共设施、居住设施等连接到的其他镇（乡）地域；

（3）县域内常住人口在 3000 人以上独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域。

建制镇：是国家根据一定的标准，由省、自治区、直辖市人民政府批准设立的一种基层行政区域单位。建制镇包括县市人民政府驻在镇，即城关镇。

建制标准（国务院国发〔1984〕65号）为：凡县级地方国家机关所在地，均应设置镇的建制；总人口在 2 万以下的乡，乡政府驻地非农业人口超过 2000 的，可以建制；总人口在 2 万以上的乡，乡政府驻地非农业人口占全乡人口 10% 以上的，也可以建制；少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游、边境口岸等地，非农业人口虽不足 2000，如确有必要，也可设置镇的建制；凡具备建制条件的乡，撤乡建制后，实行镇管村的体制；暂时不具备设镇条件的集镇，应在乡人民政府中配备专人加以管理。

2015 年末，全国共有建制镇 20515 个，乡（苏木、民族乡、民族苏木）11315 个。据 17848 个建制镇、11478 个乡（苏木、民族乡、民族苏木）、643 个镇乡级特殊区域和 264.46 万个自然村（其中村民委员会所在地

54.21 万个)统计汇总, 村镇户籍总人口 9.57 亿。其中, 建制镇建成区 1.6 亿, 占村镇总人口的 16.73%; 乡建成区 0.29 亿, 占村镇总人口的 3.02%; 镇乡级特殊区域建成区 0.03 亿, 占村镇总人口的 0.33%; 村庄 7.65 亿, 占村镇总人口的 79.92%。

2015 年末, 全国建制镇建成区面积 390.8 万公顷, 平均每个建制镇建成区占地 219 公顷, 人口密度 4899 人/平方公里 (含暂住人口); 乡建成区 70.0 万公顷, 平均每个乡建成区占地 61 公顷, 人口密度 4419 人/平方公里 (含暂住人口); 镇乡级特殊区域建成区 9.4 万公顷, 平均每个镇乡级特殊区域建成区占地 146 公顷, 人口密度 3906 人/平方公里 (含暂住人口)。(数据来源于 2015 年城乡建设统计公报)。

城关镇: 是我国历来对县政府所在地的通称, 即“县治”之意; 新中国建立后, 全国各地有很多县使用“城关镇”作为县治所在地 (县城) 的行政建制正式名称。

集镇: 是介于乡村与城镇之间的过渡性居民点。一般指建制市镇以外的地方最基层商业中心, 既无行政上的含义又无明确的人口标准。在中国、市、县以下的多数县辖区、乡行政中心, 具有一定的商业服务和文教卫生等公共设施, 并有相应的腹地支持, 习惯上均称为集镇。

村镇: (1) 城区 (县城) 范围外的建制镇、乡、以及具有乡镇政府职能的特殊区域 (农场、林场、牧场、渔场、团场、工矿区

等) 的建成区; (2) 全国的村庄。

联系我们

电话: 86-10-68011050

传真: 86-10-68016950

邮箱: service@chinacuri.com

邮编: 100037

官网: www.chinacuri.com

地址: 北京市西城区月坛北小街 13 号院北楼一层

中新城镇化研究院



中新城镇化半月谈

