

XIAOCHENGZHEN JIANSHE
GUIHUA YU GUANLI

小城镇建设： 规划与管理

叶堂林 / 著



 中国时代经济出版社

小城镇建设：规划与管理

叶堂林 著



 中国时代经济出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

小城镇建设：规划与管理 / 叶堂林著. -- 北京：
中国时代经济出版社，2015.4

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2364 - 6

I. ①小… II. ①叶… III. ①小城镇—城市建设
IV. ①TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 072611 号

书 名： 小城镇建设：规划与管理
作 者： 叶堂林

出版发行： 中国时代经济出版社
社 址： 北京市丰台区右安门外玉林里 25 号楼
邮政编码： 100069
发行热线： (010) 83910203
传 真： (010) 83910203
邮购热线： (010) 83910203
网 址： www.cmepub.com.cn
电子信箱： zgsgdj@hotmail.com
经 销： 各地新华书店
印 刷： 北京市业和印务有限公司
开 本： 170×240 1/16
字 数： 250 千字
印 张： 17.25
版 次： 2015 年 5 月第 1 版
印 次： 2015 年 5 月第 1 次印刷
书 号： ISBN 978 - 7 - 5119 - 2364 - 6
定 价： 48.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 小城镇建设在城镇化中的地位 and 作用

1.1 小城镇的含义与分类	1
1.2 小城镇建设的意义和作用	7
1.3 小城镇建设的目标与原则	13
1.4 小城镇建设的方针与政策	29
1.5 我国小城镇建设的历史进程	37

第二章 小城镇建设的产业规划与管理

2.1 小城镇产业发展规划的基本理论	42
2.2 小城镇产业发展规划的基本思路	52
2.3 小城镇主导产业的规划与选择	70
2.4 小城镇产业发展的具体规划	79

第三章 小城镇建设的用地规划与管理

3.1 小城镇建设的用地规划的重要性	82
3.2 小城镇建设用地规划的内容	87
3.3 小城镇建设中的土地开发与保护	95

第四章 小城镇建设的基础设施规划与管理

4.1 小城镇建设的基础设施规划的概述	113
4.2 小城镇电力系统规划	120
4.3 小城镇通讯系统规划	130
4.4 小城镇给水系统规划	147
4.5 小城镇排水系统规划	156

4.6	小城镇燃气系统规划	163
4.7	小城镇供热系统规划	173
4.8	小城镇防灾系统规划	177
4.9	小城镇管线系统规划	187

第五章 小城镇建设的道路交通运输规划与管理

5.1	小城镇建设道路交通运输规划的概述	192
5.2	小城镇建设道路交通运输的具体规划	196
5.3	小城镇建设道路交通运输规划的方法	215

第六章 小城镇建设的卫生系统规划与管理

6.1	小城镇建设卫生系统规划的概述	220
6.2	小城镇建设固体废物系统规划	223
6.3	小城镇建设公厕与粪便系统规划	232
6.4	小城镇建设保洁系统规划	235
6.5	小城镇建设医疗系统规划	235

第七章 小城镇建设的绿化系统规划与管理

7.1	小城镇建设绿化系统规划概述	237
7.2	小城镇建设绿地规划	241
7.3	小城镇建设花草规划	245
7.4	小城镇建设公园规划	247

第八章 小城镇建设规划的编制

8.1	小城镇建设编制方法	254
8.2	小城镇建设总体规划编制	261
8.3	小城镇建设功能区规划编制	265
8.4	小城镇建设环境规划编制	267

第1章 小城镇建设在城镇化中的地位和作用

改革开放以来,随着国民经济的快速增长和社会全面进步,我国城镇化进程加快。1978年到2000年,城市数量由193个增加到663个,建制镇由2173个增加到20312个,市镇总人口由1.7亿人增加到4.56亿,占全国总人口的比重由17.9%提高到36.1%。城镇规模结构和布局有所改善,辐射力和带动力增强。建制镇平均规模扩大,小城镇开始从数量扩张向质量提高和规模成长转变。发展小城镇是推进我国城镇化的重要途径。各地都应应将发展小城镇作为推进城镇化的重要途径来抓,但要强调突出重点、注重实效、增强特色、强化功能。重点发展县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇;将城镇密集区和中心城市周边地区的小城镇纳入所属区域城镇体系的总体规划;发展一批为中心城市服务的具有特定功能的卫星城镇;距中心城市较远的小城镇发展成为当地农产品集散中心和加工基地、农业技术推广和文化教育中心。

1.1 小城镇的含义与分类

1.1.1 小城镇的含义

当今社会,无论中国与外国,固定居民点大体都形成了“小村—村庄—镇—城市—大城市”的系列。我国的城乡居民点系列由“特大城市—大城市—中等城市—建制镇—集镇—中心村—自然村”组成,并可分为两大类;乡村型居民点和城镇型居民点。小城镇指的是一种正在从乡村性的社会变成多种产业并存的、向着现代化城市转变中的过渡性社区。

城镇型居民点包括建制镇和城市。城市的广义与城镇一词同义,例如《城市规划法》第三条说:“本法所指城市,是指国家按行政建制设立的直辖市、市、

镇”。城市的狭义，专指设市建制的城市。其中“大城市是指市区和近郊区非农业人口 50 万以上的城市。中等城市是指市区和近郊区非农业人口 20 万以上，不满 50 万的城市。小城市是指市区和近郊区非农业人口不满 20 万的城市”。我国的《国史通鉴》中指出：“小城镇是指县城和县城以下比较发达的集镇或乡所在地，以及大城市周围农村建设的卫星城。它包括两个层次：一是城市型的小城镇即县城和县属镇，二是乡镇和村镇，统称为农村集镇。小城镇是一种介于城市和乡村之间的雏形城市，或称为初级城市。它是城市经济向农村渗透和农村生产力在一定区域内聚集的结果。我国现有的小城镇是农村的政治、经济、文化、教育、科学技术的发展与推广以及信息交流的中心。它既具有（初级的）城市工业、商业和社会服务业协同发展的产业结构，又具有一定比重的农业和农业服务业；既具有城市相对集中的人口和公共设施，又有接近乡村的生态环境和浓厚的乡土气息。”

1979 年 9 月 28 日，中共十一届四中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，提出要“有计划地加强小城镇的建设，逐步用现代工业、交通业、现代商业服务业、现代教育科学文化卫生事业把它们武装起来，作为改变全国农村面貌的前进基地”。这是为我国有规划地发展小城镇建设指出了方向。1980 年 12 月，国务院批转了《全国城市规划工作会议纪要》，提出了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的我国城市发展基本方针，把小城市（含镇）的建设与发展纳入我国城市建设的总体规划。1981 年 2 月，在经过有关部门对江西、山东、北京等八个省份近 40 个县、镇和公社所在地的调查之后，国家建委召开了有 10 个省 17 个部门参加的小城镇建设座谈会。而后，在听取了国家建委关于小城镇建设和发展问题的汇报后，中共中央书记处对有关的重大方针政策提出了初步意见，首先，小城镇建设应当从实际出发，因地制宜，量力而行；其次，国家制定相应政策，鼓励工业部门到小城镇建厂，各地准备安排大中型项目的小城镇，应按规定搞好住房、市政公用设施等的配套建设。再次，农村集镇的建设，主要依靠集体经济的力量。对不同地区、不同经济水平的集镇，建设速度、规模、内容都应有不同的要求。据此，国家制定了许多具体措施，积极进行试点，发展小城镇的建设。1983 年以后，由于实行市管县的体制，许多城市都把小城镇的建设作为大事来抓，采取各种政策推动小城镇的发展。

1984 年，民政部在进行认真调查研究的基础上提出，小城镇应成为农村发展工副业、学习科学文化和开展文化娱乐活动的基地，逐步发展成为农村区域性的经济文化中心；同时建议对 1955 年和 1963 年中共中央和国务院关于设镇规定进行调整。民政部拟定的标准经国务院批准，内容如下：

(1) 凡县级地方国家机关所在地，均应设置镇的建制。

(2) 总人口在 2 万人以下的乡，乡政府驻地非农业人口超过 2000 人的，可以建镇；总人口在 2 万人以上的乡，乡政府驻地非农业人口占全乡人口 10% 以上的，也可以建镇。

(3) 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 人，如确有必要，也可设置镇的建制。

1986 年颁布的设市标准规定，非农业人口 6 万以上，年国民生产总值 2 亿元以上，已成为该地区经济中心的镇可以设置市的建制。虽然不足此标准如果确有必要的，可以设市建制。1993 年公布了设立县级市、地级市的条件，该标准对 1986 年设市标准做了调整，增加了考察指标，体现了分类指导的原则（见表 1-1）。

表 1-1 1993 颁布的设市标准

指 标			县级市			地级市
			原来县的人口密度			
			>400 人/km ²	100~400 人/km ²	<100 人/km ²	
人 口	县政府驻地镇非农产业人口 其中：非农户口人口		≥12 万人 ≥8 万人	≥10 万人 ≥7 万人	≥8 万人 ≥6 万人	市政府驻地有非农户口的 从事非农产业的人口>20 万人
	县总人口中 非农产业人口		≥15 万人 ≥30%	≥12 万人 ≥25%	≥10 万人 ≥20%	市区人口中从事非农产业 人口>20 万人
经 济	全县乡镇以上工业产 值占工农业总产值		≥15 亿元 ≥80%	≥12 亿元 ≥70%	≥8 亿元 ≥60%	市区工农业总产值>30 亿元 工业产值所占比例>80%
	全县 GDP		≥10 亿元	≥8 亿元	≥6 亿元	市区 GDP>25 亿元
	全县第三产业占 GDP		>20%	>20%	>20%	第三产业占 GDP>35% >第一产业占 GDP
	地方预算内 财政收入	(人均) (总量)	≥100 元/人 ≥600 万元	≥80 元/人 ≥5000 万元	≥60 元/人 ≥4000 万元	地方预算内财政收入>2 亿元

续 表

指 标		县级市			地级市
		原来县的人口密度			
		>400 人/km ²	100~400 人/km ²	<100 人/km ²	
城区 基础 设施	自来水普及率	≥65%	≥60%	≥55%	
	道路铺装率	≥60%	≥55%	≥50%	
	排水系统	较好	较好	较好	

乡村型居民点包括集镇、中心村、基层村。城市与乡村最主要的区别是产业结构，首先是居民所从事的工作，其次是居民的人口规模和集居的密度。城镇聚集了较多的人口，主要从事第二和第三产业；人口密度、建筑密度比乡村大；基础设施和公用设施的建设水平比乡村高；城镇也是一定地域内的政治、经济、文化中心。除此之外，在生活方式、价值观念、人口素质方面也存在许多差别。

从上可见，小城镇有广义和狭义之分。广义的小城镇包括了 20 万人口以下的小城市、国家批准设镇建制的建制镇、尚未设镇建制的乡政府所在地的集镇（乡集镇）和纯属集市贸易的集镇，是多层次、多等级构成的概念。它区别于大中城市和农村村庄，具有一定规模的主要从事非农业生产活动的人口聚集的居民点。狭义的小城镇包括县城以下建制镇和集镇。

可见，小城镇处于我国居民点体系的中间环节，既包括了城市型居民点，又包括了乡村型居民点。与大中城市比较，小城镇数量多，分布面广，与农村社会经济联系比较密切，人口规模和用地规模都较小，城镇建设的投资比较省。与村庄相比较，大量小城镇都是以非农产业为经济基础，乡镇企业比较发达，二、三产业具有一定规模，文化、科技、教育、卫生、交通、通信事业有一定基础，非农业人口较集中，一般是农村贸易的集散地，是农村一定范围内的政治经济文化中心，是联系乡村与城市的纽带。在管理上，小城市政府和县政府驻地镇属城市建设行政主管部门管理，县以下建制镇和集镇属村镇建设行政主管部门管理。

小城镇的特征决定了它是我国城市化发展的基础和生长点，在农村工业化和城市化过程中起着重要的作用。各级村镇建设行政主管部门的负责同志，必须树立城市观念，针对小城镇的特点充分考虑乡镇企业的集中建设，发展农村

二、三产业,促进农村富余劳动力的转移,按照城镇化、现代化、社会化的方向,规划建设和管理小城镇,把小城镇建设成为农村一定区域内的政治、经济、文化和服务中心,为农村经济社会的全面发展奠定基础。

1.1.2 小城镇的分类

我国的小城镇按职能可分为5个类型:

- (1) 县中心镇即县政府所在地的城镇,它是全县政治、经济、文化的中心;
- (2) 县区域镇即县辖建制镇,它是县辖范围内几个乡形成的区域中心;
- (3) 乡中心镇即属于全乡型的农村集镇;
- (4) 乡辖镇即在乡范围内为几个村服务的小城镇;
- (5) 卫星城镇即依托于大城市的城镇。

上述划分是一种广义的划分方法。目前学术界还有一种狭义的观点:只有建制镇才属于小城镇。根据这种观点,小城镇只能划分为县中心镇和区域中心镇、卫星城镇。

根据小城镇形成的原因来划分,可分为:

- (1) 属于经济发展而形成的小城镇;
- (2) 交通发达而形成的小城镇;
- (3) 自然资源利用型的小城镇以及由于政治与军事原因、名胜古迹和名人而形成的小城镇。

根据小城镇的经济功能,还可分为:工业小城镇、旅游小城镇、商业小城镇、矿区小城镇、海港渔港小城镇,等等。

目前,我国的小城镇基本上是按照人口规模的大小,尤其是以非农业人口所占的比重作为标准。这一标准虽然有确切的人口数量界限,简便易行,但还不完善。除人口规模的标准外,还应当以小城镇的经济功能为标准。对于小城镇的经济功能可通过工业产值、商品产值、利润、纯收入以及商品交换量来衡量。

在《中国小城镇规划建设与发展管理》一书中,作者按小镇的主要功能,把小城镇分为以中心地功能为主的小城镇和专业小城镇两大类,每一类小城镇又可以分为若干种类。

1.1.2.1 以中心地功能为主的小城镇

我国绝大多数小城镇是以中心地功能为主，是为当地的经济发展和文化生活服务。按行政等级的高低可以分为如下几种：

(1) 地区驻地

大多数地区驻地已设市，人口规模多数在小城市范围内，其影响范围较大，是一事实上区域内的政治、经济、文化中心，具备较好的发展条件。

(2) 县城

我国的县城具有悠久的历史，一般是全县的政治、经济、文化中心，重要的城乡物资集散地。随着县级工业的蓬勃发展，许多县城兴办了各具特色的工业，成为工业性城镇，功能发生了转变。实施撤县建市之后，达到设市标准的，均已转为市建制。全国新增的小城市，主要由县城转化而来。

(3) 县以下建制镇

20 世纪 80 年代以来农村工业迅速发展，极大地改变了我国农村的产业结构。为了适应城乡经济发展，20 世纪 80 年代中期开始实施撤乡建镇工作，许多乡政府驻地集镇升格为建制镇。在这类建制镇中，一些是 50 年代县以下区政府驻地镇，撤销了区级建制之后，不再具备区级政治中心功能，但是作为周围几个乡的经济和文化中心的功能仍然存在，在县域城镇体系中的地位与作用大于乡集镇，有的甚至可以成为邻省或邻县的物资集散中心。

(4) 集镇

集镇是乡人民政府驻地以及经县人民政府确认，由集市发展而来的成为农村一定区域范围内经济、文化和生服务中心的非建制的镇。

1.1.2.2 专业小城镇

专业化小城镇的兴起原因与专业化城市相似，只是规模比较小而已。专业小城镇的服务和影响范围不一定局限于周围的集镇和村庄，一般都与高一级城市保持密切联系，其位置对规划结构有重要的影响。专业小城镇按职能特征可以分为以下几种类型：

(1) 工矿城镇

工矿城镇包括工业城镇和矿业城两类。工业城镇是由原来工业基础较好的城镇，在改革开放以后，把发展第二产业与小城镇建设结合起来，以工兴镇，逐步发展起来的新兴工业小城镇。矿业城镇是在矿产资源丰富的地方因采掘业

而兴起的城镇,主要为采掘业服务,其规模和设施水平取决于矿产性质、储量、开采规模和年限。在资源开采基础上发展加工工业,可以向工矿业城镇转化。

(2) 以交通运输功能为主的小城镇

在水运、铁路、公路沿线的港、站是人流、物流的集散和中转中心,把它建设为集散、转动服务的设施,如旅店、商店、转运场所,最终形成了城镇。它的发展前景取决于经济腹地、后方输运系统和城镇本身的建设条件。腹地大、富饶,要求转运的物资多,与其他条件配合良好,发展潜力大。这类小城镇可以利用其转运的农副产品,发展农副产品加工业,带动小城镇的发展。

(3) 旅游城镇

自然风景和人文旅游资源丰富,通过加强旅游、娱乐、商业等配套设施建设而形成的,旅游收入在经济中占相当比重的城镇。

(4) 卫星城镇

是指大城市周围的,以分散大城市的工业和人口为目的而新建或扩建的城镇。多数卫星城镇以工业职能为主,有些是依靠县城建设,所以又是所在县的中心镇。

1.2 小城镇建设的意义和作用

1.2.1 小城镇建设的意义

小城镇建设是政府为实现城镇经济和社会发展目标而开发城镇物质空间环境的建设事业。小城镇建设全过程包括小城镇规划、小城镇建设的小城镇管理三个方面。即根据批准规划,组织各项工程建设,并且依法进行科学管理,以保证小城镇这个有机整体按规划有序发展,发挥各项设施的应有效应,为小城镇的经济建设和社会发展服务。建设的规划有序发展,发挥各项设施的应有效应,为小城镇的经济建设和社会发展服务。建设的范围不仅包括镇区而且包括乡镇管辖范围的村庄。狭义的小城镇建设仅指物质实体的建设过程,其中包括住宅、基础设施、公共服务设施、环境保护设施的建设。本书中小城镇建设是从广义角度而言的。

我国要建立比较完善的社会主义市场经济体制，全面实现十六大提出的小康战略发展目标。全面实现小康，重点、难点在农村，其最基本途径是走农村城市化道路，积极发展农村小城镇。

第一，现阶段制约农村经济发展的突出矛盾是人多地少。我国是在一穷二白的基础上开始社会主义建设的，为了尽快实现工业化，采取了高度集中的计划经济制度，在农村通过农产品低价收购，从农业吸取积累；在城市实行低工资、低消费，尽量压缩城市基础设施建设投资，并采取一系列措施限制农民迁入城市。这样的计划经济体制导致迅速增长的农村人口没有随国家工业化进程向城市转移，使农村人均占有的资源日益减少，尤其是人多地少的矛盾日趋尖锐。1952年农村人均耕地0.63公顷，至1978年仅0.32公顷，1994年则进一步减少到0.21公顷，有限的农业资源严重限制了农业适度规模经营和农民收入的增长。解决这一问题的根本是发展小城镇，利用其第三产业吸收过剩人口。

第二，分散布局的乡镇企业吸收农业人口的能力有限。20世纪70年代末开始推行的家庭联产承包责任制为核心的农村经济体制改革，确定了农户的经济主体地位，农民除耕种责任田之外，还从事多样的非农业生产，乡镇企业迅速发展，1978—1988年乡镇企业吸收劳动力6719万人，显示了吸收农业劳动力的巨大潜力。但从1984年至1994年农村新增劳动力8686.5万，同期进入非农产业的劳动力仅7681.2万，乡镇企业的非农企业新吸收职工6833.2万人。也就是说，乡镇企业的发展赶不上农村新增劳动力的速度。主要原因有两个方面：一是20世纪80年代乡镇企业大量吸收农村剩余劳动力是在非常规条件下出现的现象。20世纪50—70年代我国执行优先发展重工业的工业化政策，轻工业和第三产业发展严重不足，乡镇企业适应矫正这种产业结构严重偏差的配套需求，选择了比国有企业更趋向劳动密集型的行业，吸收了较多的就业人口。随着市场经济的发展，城市体制改革深入。国有企业进入市场角逐，竞争日益加剧。乡镇企业产品技术档次低，与城市工业产品相比，明显处于劣势。为了生存与发展，必须加大资金和技术的投入，以便与城市工业相抗衡，同时，势必使吸收劳动力的数量下降。二是乡镇企业办在村里，启动成本低，农民在手中资金不多的情况下容易办起来，而且成本难以扩大，吸收就业数量有限。分散的乡镇工业布局没有同时为第三产业发展创造条件，白白失去了许多就业机会，降低了乡镇企业吸收农村剩余劳动力的能力。因此，也只有发展小城镇，使乡镇企业产生聚集效应，才能吸收农村剩余劳动力。

第三, 现有的大中城市不可能吸纳全部农业剩余劳动力。一项专题研究认为, 至 2010 年城镇每年可以吸收 1340 万人。城镇与乡镇企业相比, 显示了吸收农业劳动力的更大潜力。然而目前的大中城市本身的就业压力就很大, 没有能力吸收如此巨大数量的农村劳动力进入城市就业。若按新增每个大中城市人口所需的生产性和生活性的基本投资计算, 需要近万亿元投资, 短期内国家的财力也是不可能办到的。如果让剩余劳动力自由进入大中城市寻求职业, 有可能引发潜在的社会矛盾。相比之下小城镇建设成本比较低, 向小城镇转移一个劳动力的成本大约是 4000~6000 元, 而且农村小城镇主要靠农民自身的力量投资兴建。所以, 面对我国巨大的农村就业压力, 必须采用建设小城镇的方式。建设小城镇是安排农村人口就业的根本出路。

第四, 农村城镇化推动农村经济增长的条件基本具备。小城镇承担着吸收农业过剩人口, 缓解人多地少的压力, 促进农业适度规模经营, 能够实现农村两个根本转变的历史重任。目前小城镇发展的外部环境比较有利, 一是今后 15 年正值我国进入快速城镇化阶段。1995 年我国城镇人口占全国总人口比重已达 28.9%, 其中非农业人口占总人口比重达 22.7%。预计到 2010 年分别达到 45% 和 35%。按照城市化进程的一般规律, 正是处于第二阶段, 人口向城镇迁移的速度会明显加快, 规划到 2010 年城市数增加到 1200 个, 建制镇增加到 3 万个, 以便接纳转移人口。二是 20 世纪 90 年代中国进入了城市化推动型经济增长阶段, 21 世纪初将进入工业化与城市化互动的经济增长阶段。与城镇化相关的产业发展迅速, 第三产业将有一个飞跃, 产业结构调整的步伐加快, 部分产业要向大城市边缘以及小城镇转移, 还有部分产业要重新进行地区布局。三是国家已经把解决地区发展差距, 坚持区域经济协调发展作为今后改革和发展的战略任务, 并且把加快中西部发展列入了重要议事日程, 提出了包括中央财政转移支付、优先安排资源开发的基础设施项目、鼓励到中西部投资、理顺资源性产品价格体系第一系列措施。所有这些均为推进农村工业化、城镇化创造了条件。

综上所述, 建设小城镇, 对发展国民经济有重要意义。小城镇一般都是在农产品集散和商品交换的基础上形成的, 二、三产业比较发达, 它上连大、中城市, 下接广大农村, 是城乡联结的纽带和桥梁, 可以疏通商品流通, 做到货畅其流, 扩大城市交往。其次, 随着农业由自给半自给向大规模商品生产的转化和劳动生产率的提高, 已有大批剩余劳动力从种植业中游离出来。数以万计的小城镇, 对吸收农业剩余劳动力就业, 对生产力的合理布局, 有重大意义。

最后，小城镇的发展，还有利于提高农村文化生活，加强社会主义精神文明建设，它是逐渐缩小城乡差别、工农差别、实现农村城市化、城市一体化的重要途径。小城镇建设有着推动农村经济发展以及整个国民经济发展和最终实现现代化的战略地位。

1.2.2 小城镇建设的作用

第一，促进农村产业结构调整，加快农业劳动力转移。农村发展的目标是提高农民人均收入，缩小城乡差距，关键是提高劳动生产率，为此，要进行有利于农民收入增长的产业结构调整。1980年三类产业产值构成依次是67.3%、26.5%、6.2%，三类产业构成位序是123型。至1990年三类产业构成依次是38.8%、49.7%、11.5%（213型）。总体上符合产业结构变动的一般规律。依此推论，到2010年农村产业结构变动的方向是231型，第一产业的比重将继续下降，退居第三位，第二产业规模继续扩大，仍居主导地位，第三产业现在的份额太少，会得到更快的发展，上升到第二位。在乡镇工业已经有了一定基础的地方，要向小城镇集中，调整结构，提高素质，扩大规模，同时诱导第三产业的发展，创造更多就业机会。将小城镇建设与市场紧密结合，改善基础设施，培育和发展乡镇市场，扩大市场容量，真正发挥小城镇的农村贸易和服务中心作用。围绕农业产前、产中、产后配套服务，建立农村服务体系，为农村发展专业化、集约化、商品化生产服务，使小城镇成为国家指导和支持农业发展的重要基地。

第二，新的农村人口聚居点。费孝通教授早在改革初期就认为，新型的小城镇可能成为防止人口过度集中的“蓄水池”，今后农业经济水平的提高不可避免地释放出长期关闭的传统农村的大量人口，如果没有缓冲和蓄积这股息流的中间体，势必引发显而易见的社会恶果，何况中国在几十年里也绝不可能有足够的财力建成十多个人口在千万上下的现代化大城市来容纳这股人口巨流，因此新型的小城镇正可以发挥拦阻和蓄积人口流量的有效作用。

第三，促进现代科技、文化和生活方式向农村扩散，加强精神文明建设。物质文明和精神文明是紧密联系、相互促进的。农村工业化、城市化不仅表现在农业人口向小城镇迁移数量上，而且反映在居民的素质提高方面。综合表现为掌握现代科技知识，具有合乎时代需要的先进意识、城市意识，如市场意识、法制意识、整体意识、环境意识、竞争意识、文明意识等等。在小城镇建

设具有一定水平的文化教育、科技、卫生、信息服务设施,可对农村的文化教育、科技、卫生等各方面具有示范和指导作用,可以将城市文化和生活方式、科技知识向农村扩散,成为促进农村经济社会发展的宝贵资源。小城镇建设的速度和质量关系到农村扩散,成为促进农村经济社会发展的宝贵资源。小城镇建设的速度和质量关系到农村工业化、农业现代化的进程,要按照城市化、现代化、社会化的方向规划建设小城镇,积极推进小城镇建设有关制度的改革,建设适应社会主义市场经济体制和运行机制的新型城镇,使农村小城镇真正成为一定区域内的经济中心,发挥小城镇吸纳农村人口的“蓄水池”作用,同时也发挥其贸易、服务中心作用和农村工业化基地作用以及精神文明建设载体作用。

第四,对经济增长方式转变有重大影响。在国民经济构成中,农村经济的比重大幅度上升,尤其是乡镇企业对农村、对工业、对整个国民经济的影响越来越大。但我们也深知,经过20余年的发展,乡镇企业虽然已经完成了以外延扩大再生产为主要特征的第一次创业时期;但分散、粗放经营的状况十分突出。社会交易成本过高等问题,限制了乡镇企业上水平、上规模,阻碍着乡镇企业转变增长方式,甚至危及乡镇企业自身的生存与发展。乡镇企业迫切要求集中联片发展,从而客观上要求发展小城镇。乡镇企业连片发展和建设小城镇结合起来,不但可以更好地积累资金,而且可以成为乡镇企业摆脱分散化、粗放型生产困境的重要途径,对于乡镇企业整体素质和提高,以至整个国民经济增长方式的转变也将起到重要作用。

第五,对经济体制转变也有重要作用。小城镇是传统计划体制的末梢和薄弱环节,小城镇建设一开始就面向市场,既很少享受计划体制下的优惠,也较少旧体制的负担,因此,可从这个环节着手,用改革的办法加快小城镇建设,建立按新体制运行的小城镇。如果新型小城镇都能建成政府精干高效、政企职责分开、企业运行规范、市场竞争有序、社会保障完善的适应社会主义市场经济要求的新体制,这将对整个社会主义市场经济体制的建立具有重要意义。

第六,小城镇可以促进城乡融合。小城镇处于城乡接合部和城乡融合的交汇点,是一种承上启下,兼有城乡特点的基层城镇。小城镇与农村相近,并有着密切的联系。它的建设费用低,恰好适合我国人口众多,建设资金紧张的国情。在乡村向城市过渡的进程中,必然要经历由小城市发展为中等城市再变为大城市的成长发育过程。因此,发展建设小城镇,逐步缩小城乡差别,完成从农村向城市的过渡,是实现有中国特色的城市化道路的必然进程。

第七，促进乡镇工业发展，加快农村工业化。乡镇工业是农村经济的主导产业，在起步阶段由于种种原因形成了小型化、分散化的格局，从而限制了企业上规模上水平。乡镇企业的进一步发展必须与小城镇建设紧密结合，在小城镇建设具有一定水平的基础设施和服务设施，包括交通运输、邮电通信、物资供销与仓储、金融保险、文化教育、体育卫生、科技服务等，使小城镇具备一定的经济和人口聚集功能，为乡镇工业提供生产和生产生活服务，降低生产成本，提高企业效益，保证乡镇工业持续稳定发展，使小城镇真正成为农村工业化的基地。由于各地的经济基础和资源条件不同，所以乡镇工业有着不同的发展途径，小城镇发展建设的重点也有所区别。在有大中城市、工业比较发达的地区，要充分利用城市资金、技术、人才优势，与农村劳动力、土地、原料优势相结合，发展第二产业，带动第三产业，改造传统农业。优先建设城市周围的小城镇，逐步向外发展离城市更远的小城镇。远离大中城镇的农村地区，缺乏外部经济优势，可以充分利用当地资源，扩大农业生产，发展乡镇工业，就近加工农副产品，培育专业市场，逐步改善基础设施条件，实现专业化、社会化生产。小城镇建设的重点是选择发展潜力大的镇集中建设，使其尽快形成城市面貌，成为一定范围内的增长中心，从而带动周围地区发展。

第八，可以完善城市化建设网络。小城镇的发展对于建立一个健康、持续和均衡的城市体系具有重要意义。一个地区的城市体系是一个多层次的网络，小城镇是这个网络上的一个重要基础环节。然而；长期以来在城市体系的发育过程中，出现了较为严重的“城市倾斜”政策，即将有限的资金用于重点发展大城市，结果在短期内造成大城市工业表面繁荣的现象。但从长期来看，农村城镇化建设的滞后必然要拖大城市发展的后腿。小城镇作为所在区域的经济中心，是大城市与乡村联系网络的中间环节，对于打破城乡分割状态，实现城乡一体化发展具有不可低估的作用：这包括城乡商品流通一体化，小城镇作为其中的商品供应地商品交换的市场；城乡交通和运输一体化，小城镇作为既连接大城市又连接着周围集镇和广大农村的交通运输中转；城乡工业布局一体化，小城镇中的乡镇企业按国家产业政策发展，与城市大工业形成协作、配套的工业格局；城乡建设一体化，小城镇建设规模的不断扩张，使乡村建设与城市建设形成具有有机联系的城镇网络；城乡精神文明建设一体化，小城镇可将城市文明迅速向农村传播，较快地改变周围农村愚昧落后的状态，促进农村生产方式和生活方式向城市化转变。

第九，小城镇是农村现代化的重要载体。小城镇的发展除了能产生巨大的