

浙江特色小城镇 发展道路探索

主 编 谈月明



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

浙江特色小城镇 发展道路探索

主 编 谈月明



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

浙江特色小城镇发展道路探索 / 谈月明主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2013.7

ISBN 978-7-308-11449-3

I. ①浙… II. ①谈… III. ①小城镇-经济发展-研究-浙江省
IV. ①F299.275.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 092841 号

浙江特色小城镇发展道路探索

谈月明 主编

责任编辑 张 琛

文字编辑 李 晨

封面设计 墨华文化创意有限公司

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州金旭广告有限公司

印 刷 浙江云广印业有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 25

字 数 500 千

版 印 次 2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-11449-3

定 价 68.00 元

版权所有 翻版必究 印装差错 负责调换

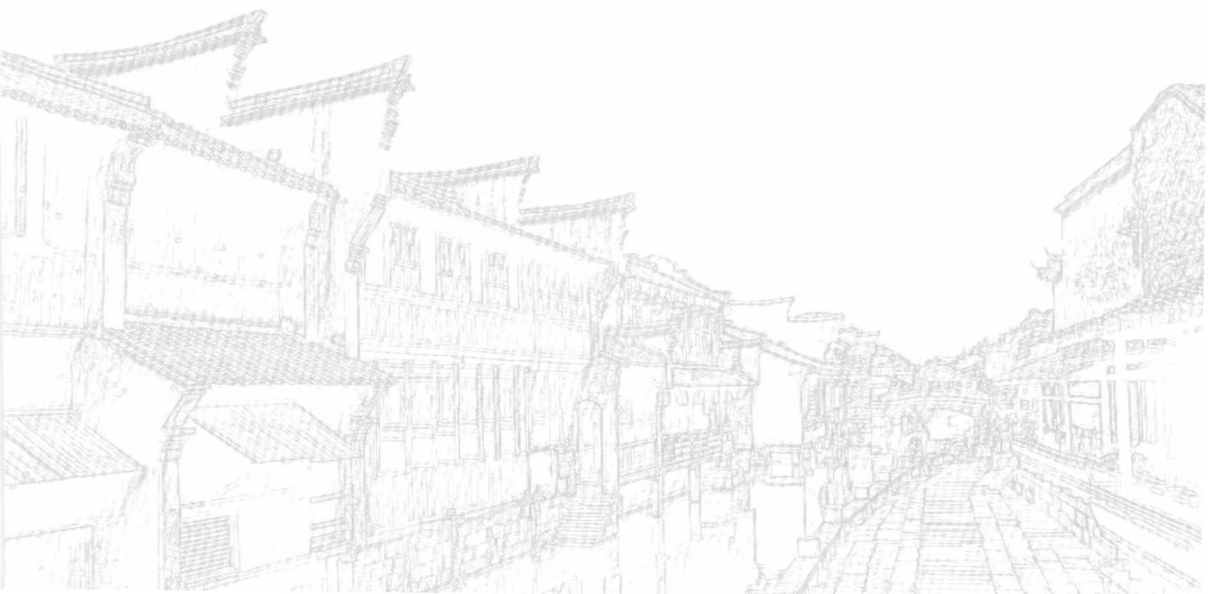
浙江大学出版社发行部联系方式: (0571)88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

《浙江特色小城镇发展道路探索》编委会

主 编
副主编
编 委

谈月明
赵 克
楼 冰
吴文勇
盛来芳

张晓红
宋炳坚
缪磊磊



目 录

“十二五”时期加快我省小城镇建设发展的对策研究	1
一、我省小城镇建设发展的成效、基本经验和主要问题	1
二、国内外小城镇建设发展的经验和启示	8
三、“十二五”时期我省小城镇建设发展的背景、基本思路和主要目标	14
四、“十二五”时期加快我省小城镇建设发展的主要任务和政策举措	19
促进中心镇向现代化小城市发展的思路对策研究	30
一、深刻认识中心镇向现代化小城市转变的重大战略意义	31
二、全面分析中心镇向现代化小城市转变的有利条件和制约因素	34
三、科学把握现代化小城市发展的趋势、功能和形态	37
四、合理确定中心镇向现代化小城市转变的准入条件	42
五、积极探索中心镇向现代化小城市蝶变的改革创新路径	47
浙江省小城镇建设发展分类指引及相关政策研究	54
一、导论	54
二、浙江省小城镇的发展历程与政策回顾	61
三、进一步发展的现实基础与趋势判断	70
四、面向区域需求的分类发展与模式选择	87
五、政策目标与策略建议	105
浙江省中心镇建设发展标准及评价指标体系研究	111
一、研究意义	111
二、现状背景	112
三、概念界定	118
四、中心镇建设发展标准	123
五、评价指标体系	135

新形势下小城镇规划编制问题研究	143
一、研究范畴界定	143
二、小城镇规划编制体系评价	147
三、小城镇规划编制实践评价	161
四、新时期小城镇规划编制视角转变	188
五、小城镇规划编制标准体系研究	195
六、小城镇规划编制内容体系研究	207
七、小城镇规划编制技术方法体系研究	215
八、小城镇规划实施的保障机制创新	226
强镇扩权与小城市建设发展研究——以义乌市佛堂镇为例	233
一、强镇扩权与小城市建设的背景和理论研究综述	233
二、国内强镇扩权改革的探索与实践	249
三、国内外小城市建设的实践与启示	257
四、义乌市佛堂镇强镇扩权与小城市建设的实践和启示	268
五、浙江省进一步推进强镇扩权和小城市建设的思路与对策	283
桐乡市加快小城镇建设发展思路对策研究	289
一、绪论	289
二、小城镇建设发展回顾	291
三、小城镇建设发展的现实	297
四、桐乡市小城镇的未来	308
五、小城镇发展的思路对策	312
建德市加快小城镇建设发展思路与对策研究	325
一、小城镇发展的历程及特征	325
二、小城镇发展的经验教训与机遇挑战	334
三、加快新型城镇化发展的思路与目标	342
四、加快新型城镇化发展的对策建议	344

临海市加快小城镇建设发展思路与对策研究	352
一、课题总则	352
二、小城镇建设的现状分析	353
三、中心镇建设的基本经验和典型做法	369
四、中心镇建设存在的问题	372
五、小城镇建设的指导思想及目标	374
六、加快小城镇建设的指导措施及政策	376
开化县走“小县大城”新型城市化道路的对策研究	381
一、“小县大城”新型城市化道路的深刻内涵和重要意义	381
二、我省“小县大城”建设典型经验	383
三、走“小县大城”新型城市化道路的基础条件和总体要求	385
四、走“小县大城”新型城市化道路的重点举措和实现机制	388
索 引	395



“十二五”时期加快我省小城镇建设发展的对策研究

浙江省人民政府研究室

一、我省小城镇建设发展的成效、基本经验和主要问题

(一) 主要成效

改革开放以来,随着市场化改革不断深入,工业化进程不断推进,城市化进程不断加快,浙江小城镇快速发展,呈现出县域经济、专业市场、小城镇发展齐头并进的格局。2009年,浙江的城镇化^①水平达到57.9%,领先全国城镇化水平11.3个百分点。从发展轨迹看,1978年—1997年,浙江经历了以小城镇为主要发展形态的城市化历程;1997年,全省乡镇数量达到1841个,其中建制镇993个,完成了城市化的起步阶段;1998年,提出并实施城市化战略,把加快小城镇建设发展作为推进城市化的重点之一,当年建制镇达到1006个;2004年,实施统筹城乡发展战略,在全国率先推进给排水、公交、环卫等基础设施城乡统筹建设,大力推进城乡供水、垃圾污水处理、公交一体化,到2005年,城镇化率提高到56%;2006年,提出走新型城市化道路,把小城镇特别是中心镇建设作为推进新型城市化、统筹城乡发展的战略节点。经过三十多年的探索实践,走出了一条具有浙江特色的小城镇建设发展之路。

1. 城镇体系和空间布局不断完善

一是城镇体系日臻完善。1996年在全国率先制定了城镇体系规划。2004年以来,先后下发了《关于加强建制镇规划工作的若干意见》《关于进一步加强中心镇规划编制审批工作的通知》等一系列文件,开展县市域总体规划编制,到2006年年底,全省所有建制镇完成新一轮总体规划修编,绝大多数中心镇编制了中心镇区的控制性详细规划,一些历史文化旅游名镇如湖州南浔等地还编制了历史文化保护区总体规划和详细规划。2006年提出了全省“三群四区七核五级网络

①本文所指的城镇化率与城市化率是同一个概念,为便于与全国及其他省市比较,统一采用城镇化率提法。

化”^①城乡空间布局体系框架和“47624”城镇发展模式^②。2008年完成了《浙江省城镇体系规划（2008—2020年）》修编，明确了城镇发展序列，体现了小城镇差异化发展战略。目前，全省已初步形成以杭州、宁波、温州三大都市圈和浙中城市群为依托，区域中心城市、小城市和小城镇分工协作、功能互补的城镇体系。二是城镇空间布局进一步优化。2006年以来，加大乡镇行政区划调整力度，进一步明确了中心城区、中心镇、一般镇、中心村和基层村的空间布局、等级规模和基础设施及公共服务设施布局，制定了《浙江省中心镇发展规划（2006—2020）》，分别提出了环杭州湾地区、温台地区和金衢丽地区三大片区中心镇培育数量和发展导向，凸显了中心镇在县域城镇体系中的支柱地位，全省建制镇总数从1998年的1006个减少到2009年的735个^③，城镇空间布局进一步完善。

2. 小城镇整体实力不断提升

一是经济实力大大增强。虽然建制镇面积只占全省的1.3%，人口只占全省的33%，但工农业总产值、上缴税金分别占全省农村产值和税收的80%以上，小城镇经济总量已经占到县域经济的90%以上。2009年，全省一般预算收入超过1000万元的乡镇有399个，其中超过5亿的1个，3亿~5亿的16个，1亿~3亿的60个，5000万~1亿的79个，1000万~5000万的243个。有35个小城镇被住建部列为全国小城镇建设示范镇，87个镇被住建部等六部委命名为全国重点镇。温州市2010年119个建制镇的经济总量已占全市乡镇经济总量近70%，其中30个强镇工业总产值、农村经济总收入和财政收入均占全市的一半以上。二是产业支撑更加强劲。据不完全统计，到2009年年底，建制镇中约60%拥有规模不等的块状经济，大的块状经济产值高达300多亿；共有各类乡镇工业功能区441个，工业总产值达14708亿元，占全省工业总产值的28.4%，建有工业功能区的乡镇占37.4%；有134个年产值10亿~50亿元、95个年产值50亿元以上的产业功能区；有6个国家级、23个省级经济开发区落户小城镇，有7个小城镇产业成为省级区域科技创新中心，10个镇建立了占全省13.25%的省级中小企业共性技术服务中心。三是中心镇发展势头良好。到2009年年底，占建制镇18.6%的中心镇的建成区人口、农村经济总收入、财政总收入，分别占建制镇总量的47.4%、39.0%、39.6%；中心镇年均农村经济总收入105亿元、财政总收入3.2亿元、平均建成区人口3.2

①“三群”为环杭州湾、温台沿海和浙中城镇群，是组织省域城镇空间发展的主体形态；“四区”为杭州、宁波、温州以及金华—义乌四个都市区，是参与全球竞争的国际门户地区；“七核”为以嘉兴、湖州、绍兴、衢州、舟山、台州、丽水等中心城市为核心形成的特色城乡网络发展片区。

②即4个长三角区域中心城市、7个省域中心城市、60个县（市）域中心城市、200个中心镇和400个一般镇。

③浙江省人民政府网站“行政区划”，<http://www.zj.gov.cn>。



万人，分别是建制镇平均水平的 2.76 倍、2.86 倍、3.93 倍。温州、绍兴、宁波等地一些强镇的经济实力已超过中西部地区的县市经济水平。

3. 小城镇发展环境不断改善

一是基础设施建设持续加强。全省建制镇基础设施投入逐年递增，2007 年、2008 年分别达到 338.26 亿元、375.46 亿元，到 2009 年年底，等级公路通村率达 99%，客运班线通村率达 91%，城乡客运一体化率达 45.5%，有 62 个中心镇建成通村公交网；自来水普及率达 95.35%，城乡一体化供水工程已覆盖人口 1333 万，中心镇的农村安全饮用水覆盖率达 94%；城乡燃气普及率达 97.57%。二是生态环境进一步改善。生态省建设和“811”环境保护行动深入开展，农业农村污染治理进一步加强。到 2009 年年底，建成乡镇垃圾中转站 1221 座，垃圾中转设施乡镇覆盖率达 61.2%，83.8% 的建制镇有垃圾处理站，其中中心镇垃圾收集处理率达 90%。人均绿地面积建制镇达 3.67 平方米、集镇达 1.01 平方米。在全国率先实现了县县建有污水处理厂，建有镇级污水处理厂 106 座，30.6% 的建制镇生活污水经过集中处理。利用世行贷款开展了钱塘江流域小城镇环境治理。建成 138 个全国环境优美乡镇、14 个省级森林城镇、712 个省级生态乡镇。

4. 小城镇居民生活质量不断提高

一是基本公共服务均等化成效明显。2008 年实施“基本公共服务均等化行动计划”，公用设施城乡统筹程度进一步提高。解决了 231 万农村人口安全饮水问题；义务教育学生生均日常公用经费最低标准提高到小学 350 元、初中 550 元，职业教育、学前教育发展均衡；新农合参合率达 92%，筹资水平达 140 元以上；开工建设 135 个乡镇综合文化站；36.12 万户受惠“广电低保”工程；城镇登记失业率下降到 3.26%；五大保险参保率稳步提高，城乡居民社会养老保险全面启动；98% 的县（市、区）医疗救助覆盖到低保 1.5 倍以下群体；新增机构养老床位 1.5 万张。二是社会事业全面进步。平均每个建制镇有小学 4.7 个、中学 1.9 个，22.9% 的建制镇拥有职业技术学校；所有建制镇有医院和卫生院，建制镇平均每万人的医生数 14.8 人，每万人拥有的医院床位数为 18.9 张；有 91% 的建制镇内有敬老院；平均每个建制镇有邮电所 1.5 个、储蓄所 5.1 个、图书馆 1.8 个、广播站 1 个；有综合性市场的建制镇占 85.5%，有专业市场的镇占建制 52.3%；平均每个建制镇拥有 19.2 个超市或百货商店；83.4% 的建制镇实现集中供水，70% 的建制镇镇区有公交线路^①。三是居民收入和消费水平稳居全国前列。据 2009 年全省城乡住户抽样调查数据，全省城镇居民人均可支配收入 24611 元，农村居民人均纯收入 10007 元，分别连续 9 年和 25 年列全国各省区第一，城镇和农村居民收入的基尼

^①来源于浙江统计信息资料网, http://www.zj.stats.gov.cn/art/2009/5/6/art_281_35482.html。

系数分别为 0.2935 和 0.3634, 收入差距呈同步缩小趋势; 城镇居民人均消费支出 16683 元, 农村居民人均生活消费支出 7375 元; 城镇居民恩格尔系数下降到 33.6%, 农村居民家庭恩格尔系数下降到 37.4%。^①

5. 小城镇发展活力不断增强

一是乡镇机构改革全面推进。大力推进乡镇机构改革, 规范乡镇机关内设机构和事业单位的设置, 机构人员得到精简, 行政成本降低, 办事效率不断提高, 理顺管理关系, 形成了权责明确、运转顺畅的乡镇管理体制。如杭州市在乡镇开展机构改革, 建立了“一办两部五局”的管理架构^②, 原来的“七站八所”进行撤并和归口; 临海市杜桥镇在全省最早成立了镇级行政审批中心, 共有公安、工商、建设规划、国土等 16 个市级部门单位进驻, 通过建立完善首问负责制、服务承诺制、限时办结制、收费公示制等各项工作制度, “一站式”服务基本实现了群众一道门就能够办完要办的事情。二是“强镇扩权”改革和中心镇培育不断深入。2007 年省政府专门出台中心镇四大方面扶持政策和六大方面改革举措, 要求各地下放给中心镇部分县级经济社会管理权限, 还从 2008 年起设立每年 500 万元的专项扶持资金。省、市、县、镇四级联动, “强镇扩权”试点和中心镇培育在全省全面铺开。如绍兴县将开发区管理职能授予中心镇, 并设立发改、经贸、外经贸等部门的分局; 嘉兴市在中心镇开展“两分两换”改革试点^③; 温州市以建设现代化小城市为目标, 在 5 个中心镇开展“镇级市”试点; 义乌市在佛堂镇开展综合行政执法试点, 设立综合行政执法办公室, 与市综合行政执法局佛堂大队合署办公, 将 23 个部门 2163 项行政处罚权整体划转综合行政执法办公室行使, 建立了“精简、统一、效能”的运行新机制, 涉及多部门的执法协调时间从原先平均 1~2 天缩减为 1~2 小时。舟山市和宁波市鄞州区分别设立每年 2000 万元、2400 万元的中心镇专项扶持资金等。三是户籍制度改革不断深化。1994 年在全国率先开展允许农民进镇办理正式居民的试点, 1995 年后在 124 个小城镇开展户籍管理制度改革。2006 年省委、省政府出台《关于进一步加强和改进对农村进城务工人员服务和管理的若干意见》, 提出建立城乡统一的新型户籍管理制度的目标, 逐步消除城乡居民在就业、教育、医疗和社会保障等方面不合理的政策区别。衢州、嘉兴等地还取消了户口性质的划分。四是财政和投融资体制改革不断推进。半数以

①2009 年浙江省国民经济和社会发展统计公报。

②即党政(人大)办、人武部、党群部、农业发展局、经济贸易局、建设规划局、财政局、社会事业发展局。

③两分两换, 是指宅基地与承包地分开, 搬迁与土地流转分开, 以土地承包经营权换股、换租、增保障, 推进集约经营, 转换生产方式; 以宅基地换钱、换房、换地方, 推进集中居住, 转换生活方式。



上的中心镇建立了一级财政，33个县（市、区）提高了中心镇规费分成比例，31个县（市、区）在54个中心镇批准成立了政府性投资公司，搭建了融资平台。小城镇建设投资主体多元化格局初步形成。如温州市在改革开放前20年，小城镇基础设施建设投入的资金达100多亿元，其中70%以上来源于农民集资，20%来源于集体，政府投入不到10%。

（二）基本经验

1. 把小城镇建设发展作为推进新型城市化、统筹城乡发展的战略节点

小城镇是城之尾、乡之首，是城乡之间经济社会发展的连接部，是城乡之间资源、文化、信息等要素流动的交汇点，对周边区域起着人口和产业集聚和辐射的重要作用。浙江的探索实践充分证明，抓住小城镇这个战略节点，从战略决策、发展规划、财政投入、工作部署和政绩考核等多个方面入手，加快小城镇建设发展，能够促进城市基础设施向农村延伸，促进城市产业向农村拓展，促进城市的教育、科技、医疗、文化、卫生等优质资源向农村流动，促进城市文明向农村传播，使城市功能更好地向农村辐射，进一步缩小城乡差距，加快城乡一体化发展步伐。

2. 把完善基础设施、提升服务功能作为加快小城镇建设发展的重点内容

小城镇只有不断提高自身的承载力和辐射力，才能更好地承接城市的产业和农村的人口转移，才能更好地吸引产业、人口、资源向城镇集聚。这就需要不断完善基础设施，提升小城镇的综合服务功能，优化小城镇发展环境。浙江的探索实践证明，从规划、投入、管理等多环节入手，以规划引导资源要素的整合和集聚，以持续加大投入完善小城镇的基础设施和功能，以优化管理打造产业发展和公共服务的良好平台，使小城镇成为宜工、宜商、宜居的功能集聚区，这是小城镇建设发展的重要内容。

3. 把促进生产发展、提高居民生活质量作为加快小城镇建设发展的根本目的

加快小城镇建设发展，归根结底是为了推动小城镇生产力发展、生产水平提高，是为了城乡居民生活质量提高、福祉增进，真正使人民群众在小城镇安居乐业。浙江的探索实践充分证明，只有牢牢把握这一根本目的，才能推进小城镇的科学发展、和谐发展，才能维护保障人民群众的合法权益，促进改革发展成果人民共享。

4. 把体制改革、机制创新作为加快小城镇建设发展的重大举措

打破城乡二元体制、深化市场化改革、推动政府管理创新，是小城镇建设发展的不竭动力。基于此，我省小城镇建设发展更注重体制机制创新，在户籍、人口、土地、金融、社保、政府管理等方面的改革都进行了有益尝试，取得了明显成效。浙江的探索实践充分证明，小城镇的建设发展不仅要靠建设、靠投入，更

要靠改革、靠体制机制创新，这样才能使小城镇建设发展更加充满活力和后劲。

（三）主要问题

1. 城镇功能还不完善

由于公共财政对小城镇投入较少，目前，我省多数小城镇功能还不完善，基本公共服务水平不高，对资源要素的集聚能力和对周边农村的辐射带动能力较弱。一是基础设施较为薄弱。小城镇自身财力有限，融资渠道不多，建设发展的资金投入普遍不足，造成道路、公交、供水供电、通信网络、污水垃圾处理等方面的基础设施配套不到位，镇容镇貌改善步伐缓慢。二是社会事业相对滞后。优质教育、卫生资源缺乏，乡镇学校、卫生院人力资源增长缓慢，高素质人才流失严重。小城镇文化、体育等公共设施不足，文体活动经费和专业服务人员紧缺。进城镇的农民工较难享受到再就业培训、职业介绍、职业指导等公益性就业服务，社会保障水平地区差异较大。

2. 产业发展动力不足

一是内生动力不足。小城镇以劳动密集型产业为主，产业低、小、散、乱的现象比较普遍，大多数企业产品档次低，产业共性技术服务平台不足，产业转型升级和创新能力不足，工业园区成为各种产业的大杂烩。二是吸纳能力不强。发展平台基础设施建设不足，工业企业分布散乱，项目无法落地。道路、给排水、电力通信、供气供热设施建设不到位，教育、文化、科技、金融等基础产业落后，很难满足企业在技术、人才、资金等方面的需求。三是管理职能弱化。由于各种经济管理审批权限在县市一级政府，小城镇的经济管理职能较弱，加上经济管理专业人才匮乏，乡镇工作又以日常事务性工作为主，难以承担产业规划、项目审批等产业发展职能。

3. 空间布局不尽合理

一是小城镇的功能定位不合理。小城镇在加快推进新型城市化、统筹城乡中的定位还不明确，规划和功能定位往往局限于小城镇建成区内，着力点没有放在集聚产业和人口、辐射周边农村上。城市和小城镇发展不够协调、联系不够紧密、分工不够明显，不适应都市圈和高速交通网络发展的需要。二是空间布局不合理。发达地区小城镇分布密集，辖区面积过小，受行政区划制约较大；欠发达地区小城镇分布散乱，接受中心城市的辐射与影响较小，公共服务与基础设施延伸的代价较高。全省近三分之一的建制镇，距离县级政府驻地在 30 千米以上，建制镇辖区面积在 50 平方千米以下的占三分之一。三是规划滞后、水平不高。大部分小城镇由于财力有限、缺乏专业力量，规划一般都比较滞后，水平也不高。即便是经济相对较发达的中心镇，其规划建设水平也不高，2007 年和 2008 年规划建设水



平实现度均为 23.5%^①，规划建设进展缓慢。当前比较突出的是一些小城镇控制性详规编制滞后，一些城乡规划编制的标准规范也落后于实践。小城镇规划调整存在随意性，规划实施监管体系不够健全，监管力量薄弱。此外，全省绝大多数村庄包括规划确定的中心村、保留村，仍然处于无村庄规划或者前一轮规划过于陈旧而不能指导建设的状态。

4. 资源要素保障乏力

一是资源要素约束日益明显。小城镇人地矛盾突出，耕地后备资源不足，用地指标紧张，可建设用地缺口逐年扩大，粗放型发展、平面式扩张的土地利用方式难以为继。一些小城镇资源型缺水相当严重。小城镇建设专业人才短缺，规划、设计、施工、监理、管理等专业人才短缺矛盾日益突出。二是建设资金短缺问题严重。目前，小城镇基础设施主要由当地政府负责投资和建设，并负责运营和维护，省级、县级财政转移支付力度非常有限，各级财政压力普遍较重，而小城镇基础设施建设和管理的投融资机制又不完善，建设资金不足成为制约小城镇发展的重要因素。三是环境压力日益加大。小城镇在面临加快发展压力的同时，也面临节能减排的压力。一些小城镇由于工业污染、农业污染和生活污染加剧，地表水、土壤污染严重，噪声污染日益突出，生物多样性减少，局部区域生态功能退化，环境破坏呈现出从平原河网地区上溯到丘陵坡地的趋势。节能减排的压力极大制约了小城镇的建设发展。

5. 体制机制障碍没有真正消除

主要是城乡二元体制没有根本改变，这是体制机制方面的最大障碍。一是农村产权制度改革滞后。农村土地、房屋等资产不具有真正意义上的财产权益，无法带资产进城镇发展，使得农民失去创业资本、财富不能转化、收益大量外流。二是户籍制度改革没有到位。外来务工人员虽已计入城镇人口，但没有享受到其应得的居民待遇和社会福利。按照生活居住、就业收入、基础设施、城市参与、社会保障等五方面衡量，当前我省农民转移化程度仅为 57.26%^②。三是行政管理体制改革还不到位。主要表现在管理权限缺失、职能转变不到位，缺乏必要的行政执法权、要素配置权，事权与财权不匹配、财力过多地被上级吸取，人员编制和机构设置不合理，小马拉大车的现象还比较突出。小城镇政府环境保护的职责任务不明确、能力不足、力量分散，考核缺乏环境治理目标约束。

①2008 年浙江省新型城市化综合评价结果，《深入推进新型城市化、统筹城乡发展问题研究专题报告汇编》第 80、85 页。

②2008 年浙江省新型城市化综合结果，《深入推进新型城市化、统筹城乡发展问题研究专题报告汇编》，第 15 页。

二、国内外小城镇建设发展的经验和启示

小城镇在发达国家整个社会的工业化、城市化和农业现代化历史进程中具有不可替代的特殊地位。进入 20 世纪以来,一些发达国家进入工业化后期,人口出现了由向大城市集聚开始转为向小城镇迁移的状况,小城镇得到了较快发展,并积累了许多成功经验。虽然各国在社会制度、基本情况、发展水平等方面存在巨大差异,但仍然可以从其发展经验中找出超越国情的规律性做法,供我省学习借鉴。同时,我国其他省市积极探索小城镇建设发展的经验举措,也为我省小城镇建设发展提供了许多有益启示。

(一) 小城镇建设的国际国内经验

从世界一些国家发展小城镇的过程和经验看,总的来说,国外小城镇建设均以缩小城乡差距、实现城乡一体化发展为出发点,十分注重发挥规划的指导和协调作用,注重改善当地经济发展的配套环境,注重人文环境的继承和生态环境的保护,突出小城镇的整体综合服务功能等,许多方面的经验都值得我们学习借鉴。具体来说,主要有以下几个方面的经验:

1. 强调规划先导作用

发达国家都明确把小城镇定为介于大中城市和乡村之间的一种准城市社区单位加以规划和发展。发达国家规划内容主要包括:人口发展规划、土地开发利用规划、市政建设规划和产业发展规划等,普遍有以下特点:一是强调规划的公众参与。强调居民参与村镇规划和设计已成为发达国家村镇规划的基本模式。规划师们往往花费大量时间与当地居民进行充分的讨论和协调对话,了解他们的想法和需要,收集掌握信息,以便规划能更好满足当地居民的需求。如在美国,公众可全过程参与城市规划,并设有许多官对民和民对官性质的机构,以保障民众能充分参与城市规划。例如,由市政府组织的官对民机构“小区规划办公室”不仅向政府提供相关信息和资料,也为市民提供规划技术服务;“小区规划理事会”属于民间组织,但是市政府的有关决策必须向其咨询,且该组织有权决定优先发展的项目。二是通过法律约束来保障规划的稳定性,防止人为原因或其他因素而随意调整,从根本上保证规划执行的持续性和稳定性。澳大利亚的城镇规划一旦在议会上表决通过,就形成地方法律,由议会监督实施。如果实施过程中需要调整,任何人无权擅自决定,需经由议会讨论通过后方能修改。美国的城镇规划一经通过,就具有法律效力,如需变动,除遵循一定的论证程序外,还必须经市民重新审议通过。三是注重规划的前瞻性。如美国小城镇的市区规划不仅强调功能个性、布局合理,而且注重规划的长期性。对于交通、通讯、排污等公共设施建设,政府亦坚持长远性原则,避免重复建设,并留有充分的发展余地,对今后需要重建、扩建的项目也纳入规划的考虑之中。



我国各地在小城镇建设中也十分重视规划的先导作用,积累了丰富的实践经验,概括起来主要有以下几条:一是突出规划的龙头作用,强调统一规划,合理布局、科学论证、综合开发、配套建设。二是把“高起点规划、高标准实施”置于十分突出的位置,注重规划的前瞻性。三是要求严格规划管理。全面协调和提高小城镇规划建设水平,实现小城镇的可持续发展。四是注重规划之间的协调,使小城镇建设规划与小城镇经济和社会发展规划、土地使用规划和环境保护规划等做好相互衔接。

2. 注重基础设施建设,充分运用市场机制引导民间资本投入基础设施领域

发达国家小城镇的基础设施建设以地方政府为主,引入市场机制,鼓励民间资本投入,形成政府与民间资本共同建设的格局。如美国小城镇建设投资主要由联邦政府、地方政府和开发商共同承担,其中供水厂、污水处理厂、垃圾处理厂等由州和小城镇政府负责筹建,资金主要来源于税收,政府也会在必要时采取发行债券的办法筹集建设资金。近几年来,美国政府还将越来越多的基础设施项目推向市场,鼓励私人投资经营,范围由过去的电力、电话等设施扩展到供水、供热、燃气等几乎所有公共基础设施项目。日本、韩国的小城镇基础设施建设则对政府财政支持的依赖较大。日本城市建设的资金主要来源于中央政府和地方政府的财政拨款、贷款和发行地方债券等,其中中央政府的投资比例较大,对城镇建设发展起着主导作用。据统计,在战后日本历年的全国资本形成总额中,政府投资所占比率一般保持在20%~25%左右。韩国《小城镇培育事业十年促进计划》规定,行政自治部、国库补助资金管理部门、市道政府、市郡政府对于小城镇建设各自承担资金的比例为2:2:1:1;此外,为鼓励民间投资,韩国政府制定了《基础设施吸引民间资本促进法》等政策法规,并设立国民投资基金,利用银行贴息的办法,低利率贷款给基础设施承建企业来吸引民间资本。

我国各地在小城镇建设过程中,积极筹措资金投入基础设施,在加大政府投入的同时,十分注重通过市场机制引导民间资金参与。表现为不断创新土地管理运作机制,通过土地有偿使用制度和土地增值收益筹集建设资金,在经济发达地区效果尤其明显。同时,积极改革城镇建设投融资体制,根据“谁投资、谁受益”的原则,积极引导外资和民间资本进入城镇建设,逐步建立了多元化投融资机制。20世纪90年代以来,东部沿海地区小城镇迅猛发展的重要原因之一,就是强调政府引导作用的同时注重发挥市场推动作用。

3. 重视小城镇的产业支撑,积极优化投资环境和创造就业机会

从美国城市化的进程看,许多城市和小城镇原先是围绕产业发展而发展起来的。地方政府十分注重改善小城镇的交通、通讯、公共服务等条件,为私人投资创造一个有利的投资环境。许多小城镇在制定政策时都是以提高本镇经济活力和

促进产业发展为宗旨，把产业发展作为城市和小城镇发展的主要基础，通过有力的产业支撑增添城镇发展活力。美国和巴西城市化的经验表明，因地制宜地培育具有竞争优势的主导产业是保持城镇活力，推动城镇发展的重要条件。以美国旧金山附近的小城镇帕洛阿尔托为例，该镇是一个人口只有 5 万多的小城镇，在发展过程中，依托毗邻的斯坦福大学，发展包括电子、软件和生物技术在内的高新技术产业，成为世界上最充满活力的小城镇之一。从 1972 年开始，韩国政府采取了一系列政策，整治街道和市场环境，把小城镇培育成为周边农村地区生活、文化和流通中心，这项被称为“小城市培育事业”的计划，所选对象为 1458 个小城镇，平均每个小城镇支持 1.65 亿韩元，相对集中地用于发展特色产业，支援中心商业街和基础设施建设，复原保护传统文化和历史资源，振兴旅游事业。

发达国家也注重制定优惠政策来吸引企业入驻。例如，美国新布朗士维克市政府为鼓励私人投资，积极为他们提供学习、选址和融资等方面的帮助；对于中小企业贷款，建立了市政府和银行共同分担的风险基金；而对于低收入家庭，政府甚至会提供一定数额的贷款资助其创业。澳大利亚政府为创造良好的投资环境，遏制在招商引资过程中各城市之间相互压价而导致的恶性竞争，建立了城市间联盟机制，通过协商机制来集体应对与私人投资商的谈判。州政府帮助各城市的市长或议员建立市长或市议员委员会，该委员会协调各方行动，尽量共同应对与私人投资商的谈判。同时，还建立各城市之间的财政委员会、经济规划委员会，以协调彼此间的招商引资政策，通过此种城市联盟方式，促使各市招商引资的主要优惠政策基本一致，创造良好的投资环境。不少国家还十分注重发展小企业，以创造更多的就业机会。一是小城镇政府利用提供贷款计划，鼓励小型企业设在小城镇。小企业通常没有足够的资本作为担保来从正规渠道借到投资资金，政府提供低成本资金将鼓励这类企业，而企业的成功反过来会促进小城镇的发展。二是利用建造工作场所、市场和其他设施并以合理价格出租或出售来鼓励小企业发展。例如，马来西亚的地方政府在小城镇中建造了许多售货篷和摊位以鼓励那些非正式的食品销售者。三是为小企业提供技术上的帮助。如为小企业提供商业管理、生产设计、销售、质量控制、生产技术以及社会服务等方面的服务。此外，不少国家在农村现代化建设过程中，还注意城乡产业的联动发展。为缩小农村与城市在就业、收入和生活等方面的差距，稳定农村人口，实行了一系列围绕小城镇发展的土地、人口、房产、投资、贸易及税收等政策措施，从而形成农场专业化生产、小城镇提供产前社会化服务和产后加工销售的分工协作格局，实现小城镇和农村互动发展目标。

4. 重视人居环境建设，完善公共服务，引导人口集聚

发达国家政府在推动小城镇发展中，十分注重环境建设、社会服务设施建设