

■ 城乡建设重大课题研究丛书

新时期小城镇发展研究

建设部课题组

中国建筑工业出版社

■ 城乡建设重大课题研究丛书

新时期小城镇发展研究

建设部课题组

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期小城镇发展研究/建设部课题组. —北京: 中国建筑工业出版社, 2007

(城乡建设重大课题研究丛书)

ISBN 978-7-112-09797-5

I. 新… II. 建… III. 城镇-城市建设-研究-中国
IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 191803 号

责任编辑: 丁洪良

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 安 东 刘 钰

城乡建设重大课题研究丛书

新时期小城镇发展研究

建设部课题组

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京天成排版公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 22½ 字数: 346 千字

2007 年 12 月第一版 2007 年 12 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 39.00 元

ISBN 978-7-112-09797-5

(16461)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

调查研究是做好城乡建设工作的重要方法

（总序言）

理论联系实际，深入调查研究，是我们党的优良传统和一贯倡导的工作作风，是党领导革命、建设、改革和发展的基本经验和重要工作方法，也是各级领导干部提高科学决策水平的前提和基础。近几年来，建设部按照党中央、国务院的要求，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本、促进全面协调可持续发展，由主要负责同志带队，围绕城乡建设改革发展的新情况、新问题，组织开展了多项重点专题调查研究。这套“城乡建设重大课题研究丛书”，就是他们坚持调查研究汇编而成的初步成果。这些研究报告涉及城乡规划、住宅建设、小城镇发展、村庄整治、风景名胜区管理、工程勘察设计等多个领域，反映了实际情况，分析了存在问题，梳理了工作思路，提出了政策建议，具有较强的针对性和指导性。把这些研究报告汇编成册，有利于正确认识城乡建设的现实进展，总结交流城乡建设的经验做法，对改进实际工作，提高管理水平，具有积极的参考价值和借鉴意义。实践不断发展，调研未有穷期。在新的形势下，希望建设战线广大干部职工认真学习党的十七大精神，坚持从实践中来到实践中去，正确

认识我国国情和发展的阶段性特征，深刻理解和把握城乡建设工作的新形势新任务，探索城乡建设改革发展的新思路新举措，促进城乡建设又好又快发展，为全面建设小康社会做出新的更大贡献。

雷培炎

二〇〇七年十二月二十五日

认真开展基础性前瞻性调查研究工作

(写在出版前的话)

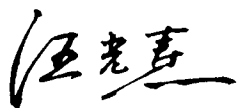
调查研究是马克思主义认识论的基本观点，是党的实事求是思想路线在实际工作中的具体运用和体现，是“谋事之基，成事之道”。通过调查研究可以察实情，求真知，出良策。在具体工作中，我们深刻体会到搞好调查研究工作的重要性。我们按照认真学习贯彻邓小平理论和“三个代表”重要思想，深入贯彻落实科学发展观的要求，围绕城乡建设改革发展中的重大问题，坚持深入实际调查研究，总结经验，发现问题，探索规律，提高决策能力，使各项工作更加具有针对性、务实性、创造性。

进入新世纪以来，在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势下，城乡建设工作面临着许多新课题新矛盾。主要是：城市发展方式粗放，资源能源浪费比较突出，与群众切身利益相关的社会事业和生态环境保护投资不足；住房供应结构性矛盾突出，部分群众住房困难，特别是低收入群众住房困难没有得到很好解决；城镇房屋拆迁、拖欠工程款和农民工工资、物业管理等方面侵害群众利益问题时有发生；政府职能转变和机关作风建设还需要深入推进。这些问题带有全局性和战略性，关系到国民经济平稳运行、节能降耗减排、环境保护和民生的改善，必须采取有效措施，及时加以解决。部党组决定，按照国务院领导对建设部门工作的要求，深入开展调查研究，并确定一系列重点研究课题。包括住房、住房制度改革和房地产市场专题研究、多层次住房保障体系研究、市政公用事业改革与发展研究、完善规划指标体系研究、新时期小城镇发展研究、城中村规划建设问题研究等。

加强和改进调查研究，制度建设是保障，领导干部带头是关键。

几年来，我部相继建立了领导干部带头调研制度、年度重点工作调研制度和结合日常工作调研制度。我本人先后主持了多项专题调研，内容涉及住宅和房地产市场发展、多层次住房保障制度、市政公用事业改革与发展、城乡规划、小城镇发展、城中村规划建设、村庄整治、灾后重建、风景名胜区管理、工程勘察设计等诸多方面。这些研究有对现实问题的深入剖析，有对地方经验的概括总结，也有对未来工作的理性思考。研究成果丰富多彩，有的成果针对了当前的问题，已经在有关决策中得到采纳；有的成果具有前瞻性，可以作为解决未来可能出现问题的政策储备。

本套丛书正是这些调研成果的汇编，是所有参与者集体智慧的结晶。在此，向所有参与课题调研的同事、专家以及为丛书出版付出辛勤劳动的同志们表示深深的谢意。中国建筑工业出版社为本丛书的出版付出了巨大心血。由于认识水平的限制，有关研究内容还会有不成熟之处，有的结论和政策建议还需要在未来的实践中进一步检验。我们热烈欢迎广大读者批评指正。

A stylized, handwritten signature in black ink, reading '江光彦' (Jiang Guangyan).

二〇〇七年十二月二十五日

前 言

我国已经进入了快速城镇化发展阶段，基本国情和经济社会发展的特定阶段，决定了我国必须走大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。小城镇的发展能够有效地吸纳农村富余劳动力，增加农民收入，带动县域经济发展，承接扩散的城市与产业功能，促进合理的城镇体系和现代服务体系的建立，促进社会主义新农村建设重大战略任务的实现，促进区域协调发展和城乡社会和谐。

2006年，由建设部村镇建设办公室牵头进行了我国小城镇发展情况调研，形成了《新时期小城镇发展研究》。本书总结了我国小城镇发展的主要经验和现阶段主要问题，结合典型案例分析了不同地区、不同类型的小城镇发展的特点、动力机制和现存的主要问题，并提出了积极稳妥发展小城镇的若干政策建议。

课题组成员名单

课题组组长：汪光焘

课题组成员(按姓氏笔画排序)：

方明	王士兰	冯新钢	任世英	孙玉文
汤放华	张峻极	李兵弟	杜白操	肖大威
连德宏	陈玲	陈蔚镇	单彦名	赵晖
赵辉	赵锦新	顾文选	彭震华	游宏滔
董艳芳	蔡立力	谭静	薛玉峰	魏开

本书编纂整理人员：

靳军安	赵路兴	梁爽	宋斌	郑翔
-----	-----	----	----	----

目 录

新时期小城镇发展研究总报告	1
一、新时期我国小城镇的发展变化	1
二、小城镇发展的主要经验	12
三、小城镇发展的主要问题	20
四、促进新时期小城镇健康发展的对策建议	27
专题一 我国不同地区、类型小城镇发展的动力机制	39
一、绪论	39
二、我国小城镇的区域划分和不同类型分类	41
三、小城镇发展的动力和机制	50
四、我国不同地区不同类型小城镇发展的动力机制	59
五、小结	168
参考文献	175
专题二 城镇密集地区小城镇发展研究	179
一、地区发展概述	179
二、城镇密集地区小城镇发展的基本特点	181
三、城镇密集地区小城镇发展的动力机制	188
四、城镇密集地区小城镇发展存在的问题	193
五、城镇密集地区小城镇发展的对策建议	198
附件一 典型案例——浙江省慈溪市周巷镇发展建设情况	201
附件二 典型案例——广东省增城市新塘镇发展建设情况	209
附件三 浙江小城镇发展情况报告	214
附件四 广东小城镇发展情况报告	222
专题三 大城市周边地区小城镇发展研究	234
一、大城市周边地区小城镇概况	234
二、大城市周边地区小城镇发展的基本特征	238

三、大城市周边地区小城镇发展的主要动力	241
四、大城市周边地区小城镇发展存在的问题	244
五、积极稳妥地推进小城镇健康发展的建议措施	247
附件一 典型案例——四川省成都市新都区新 繁镇发展建设情况	251
附件二 典型案例——辽宁省大连市金州区三十里 堡镇发展建设情况	259
附件三 大连市小城镇发展情况报告	264
附件四 重庆市重点镇发展情况报告	270
附件五 成都市小城镇发展情况报告	277
附件六 广州市小城镇发展情况报告	282
专题四 西部沿边省区小城镇发展研究	285
一、西部三省区小城镇发展的情况和总的评价	285
二、西部地区小城镇发展的特点和主要经验	286
三、西部地区小城镇发展当前面临的主要困难和问题	290
四、西部重点小城镇建设的建议	293
专题五 内陆农业地区小城镇发展问题调研	300
一、内陆农业地区小城镇的概况	300
二、发展的主要动力	302
三、内陆农业地区小城镇发展的突出经验	307
四、小城镇在带动农村发展中发挥的作用	314
五、小城镇发展存在的主要问题	316
六、加快内陆农业地区小城镇发展的启示与建议	321
附件一 重点案例解析	328
附件二 调研问卷整理	341

新时期小城镇发展研究总报告

进入新世纪后,我国经济社会发生了巨大变化,实现中国特色城镇化的条件和农村建设的总体环境也发生了很大变化。小城镇的地位和作用不断提升,面临着新的发展机遇和挑战,也遇到了发展中的体制与机制的障碍,国家促进小城镇发展的制度环境和政策需要及时作出相应的调整。至 2005 年底,全国共有 313.7 万个村庄,其中行政村 56.3 万个,1.8 万个建制镇(不含县城关镇)和 2.1 万个乡集镇。农村地区居住生活着 2 亿多户、9.86 亿人。村镇现状非农建设用地面积 17.2 万平方公里(2002 年 16.67 万),其中村庄为 14.04 万平方公里,小城镇建设用地 3.16 万平方公里。小城镇的发展状态直接影响中国特色城镇化的进程,直接影响“三农”问题的解决能力,直接影响农村地区 10 亿人的民生,直接影响全面建设小康社会目标的实现。

一、新时期我国小城镇的发展变化

随着中央关于发展小城镇及西部大开发等战略的落实、区域性基础设施网络的完善、产业梯度转移的延伸和新兴产业的兴起,我国小城镇进入了新的发展阶段。小城镇的发展速度加快,发展模式出现了变化,综合承载力开始凸显,适应时代要求、实现中国特色城镇化的作用日益凸显。

(一) 小城镇的发展态势发生了变化

1. 发展速度加快

进入新世纪后,我国小城镇进入了快速发展期。长期以来我国小城镇人口规模小、发展速度慢是一个突出的问题。20 世纪 90 年代全国建制镇(不含县城关镇,下同)镇区平均人口规模一直停留在约 6000 人的水平,年均增长率只有 1%。2000 年后,建制镇发展速度明显加

快,截至 2005 年底全国建制镇镇区平均人口规模迅速扩大到 8352 人/镇,年均增长率达 10%。在长江三角洲、珠江三角洲等城镇密集地区出现了一批人口超过五万、十万的小城镇,个别小城镇人口达数十万之多。

90 年代开始大量批准设立新的建制镇,建制镇总人口也随之同步扩大。从 90 年代末起,审批数量大幅减少,2002 年起停止审批设立新的建制镇,而这一时期建制镇总人口却持续增长。这说明我国建制镇成长方式发生了变化,已从原来的数量增长型转变为现在的规模扩大型。

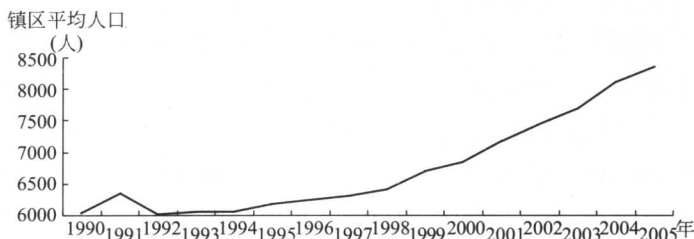


图1 全国建制镇镇区平均人口规模

数据来源: 建设部 1990~2005 年《村镇建设统计》

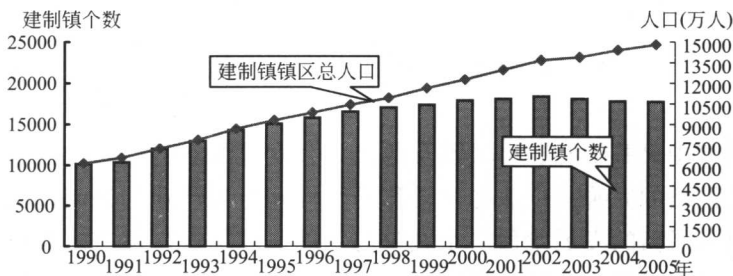


图2 建制镇数量及总人口的变化

数据来源: 建设部 1990~2005 年《村镇建设统计》

2. 发展模式发生了变化

近些年来小城镇出现了一批跨越式发展的新模式。小城镇传统的发展模式是各种资源要素集聚后、逐步实现产业升级的一个较漫长的过程。新世纪随着我国高速公路网等区域性基础设施的迅速完善,一批原本交通不便、经济基础差的小城镇在区位条件方面发生了质的变

化,从而吸引了许多颇具规模的现代产业投资项目,实现了跨越式发展。例如,苏中地区与苏南地区的小城镇发展模式就有很大不同。长期以来苏中地区经济基础相对较弱、小城镇发展缓慢;但近年随着高速公路网的建成,苏中地区小城镇到达上海港的时间由 90 年代的七个小时缩短到目前的两个半小时。这一交通区位优势吸引了美、日等国企业的青睐,因此在较短的时间内形成了一批由技术含量较高的产业带动发展的小城镇。而我国西部地区一批具有旅游资源的小城镇,依靠当地政府的正确引导,引进成熟的开发企业,进行高起点的规划建设,仅用 2~3 年就形成了一批功能设施完善、管理服务先进的旅游小城镇。

(二) 小城镇的发展环境发生了变化

1. 中央发展小城镇战略的贯彻落实

90 年代后期,中央陆续提出了“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略”、“发展小城镇是我国城镇化的重要途径”、“坚持大、中、小城市和小城镇协调发展,发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科学规划,合理布局,同发展乡镇企业和农村服务业结合起来”等发展战略;中央各部门及地方各级政府为积极贯彻落实上述思想,也分别制定、实施了一系列政策举措,包括发展全国重点镇,改革小城镇户籍制度、财税制度,完善社会保障体系等。

新时期小城镇的快速、健康发展,证明了中央制定的发展方略符合我国城镇化发展的客观规律,是十分正确的。

2. 区位优势迅速形成

进入新世纪后,我国高速公路等区域性基础设施建设规模的迅速扩大,是促进小城镇加速发展的一个极为重要的因素。我国高速公路的大规模建设始自 90 年代末期。1997~2005 年,全国高速公路里程从 4771 公里,增加到 41005 公里,年均增长 30.85%。同时港口、机场等交通枢纽点的建设也进入了高峰期。

区域性基础设施的加速完善,迅速提升了一批原本交通不便的小城镇的区位优势,使得在新建的港口、车站及区域性交通干道沿线出现了一批快速崛起的小城镇。2006 年建设部重点镇百镇调研结果显示,小城镇至特大城市(200 万人口以上)、省会城市、高速公路出入口和机

4 新时期小城镇发展研究

场的车程时间分别由 90 年代末的 4.5 小时、4.9 小时、1.5 小时和 2.3 小时缩短到 2006 年的 2.4 小时、4.0 小时、0.6 小时和 1.6 小时。小城镇的交通便捷程度有了很大的提高。

在城镇密集地区，大城市基础设施的区域延伸是提升小城镇区位优势的重要原因。如长三角、珠三角等地纷纷以中心城市为核心，构建“一小时交通圈”、“两小时交通圈”的都市圈交通体系，通过密集的高速公路网将小城镇和大中城市连为一体，为小城镇发展外向型经济创造了便利条件。

镇到各主要交通设施的车程时间

表 1

交通枢纽	80 年代末(小时)	90 年代末(小时)	2006 年(小时)
高速公路出入口	2.5	1.5	0.6
国道	0.8	0.5	0.3
机场	4.0	2.3	1.6
火车站	1.4	1.2	0.7
港口	5.5	4.2	2.0

数据来源：2006 年建设部重点镇百镇调研，有效样本数 66 个镇。

镇到各级城市的车程时间

表 2

	80 年代末(小时)	90 年代末(小时)	2006 年(小时)
最近的特大城市(人口 200 万以上)	6.0	4.5	2.4
省会城市	7.7	4.9	4.0
地级市	8.6	7.1	6.5
县城	1.6	1.3	0.9

数据来源：2006 年建设部重点镇百镇调研，有效样本数 66 个镇。

1 小时内可达主要交通设施的小城镇比例

表 3

	80 年代末	90 年代末	现阶段
与高速公路车程在 1 小时内的小城镇	6%	39%	74%
与国道车程在 1 小时内的小城镇	48%	62%	72%
与机场车程在 1 小时内的小城镇	9%	21%	42%
与火车站车程在 1 小时内的小城镇	41%	51%	71%
与港口车程在 1 小时内的小城镇	11%	12%	18%

数据来源：2006 年建设部重点镇百镇调研，有效样本数 66 个镇。

1 小时内可达主要城市的小城镇比例

表 4

	80 年代末	90 年代末	现阶段
与特大城市在 1 小时内的小城镇	5%	9%	26%
与省会城市在 1 小时内的小城镇	3%	14%	26%
与地级市在 1 小时内的小城镇	17%	33%	58%
与县城在 1 小时内的小城镇	39%	67%	81%

数据来源：2006 年建设部重点镇百镇调研，有效样本数 66 个镇。

3. 国内外产业梯度转移的延伸

新时期我国外商投资大幅增长，随着小城镇区位条件、基础设施等投资环境的完善，小城镇相对较低的土地成本和劳动力成本吸引了大量外商进入小城镇投资设厂。根据百镇调研结果，东部地区小城镇工业项目中由外资及港澳台投资的占 67%，中部地区则占 42%。这些小城镇被纳入全球经济体系下的产业链环，可以直接接受海外的投资、订单并拥有海外的市场。

另一方面，来自大城市企业的投资与产业梯度转移开始向小城镇延伸。随着大中城市生产成本的增加与自身的产业升级，一些传统产业或现代产业项目开始落户小城镇。根据百镇调研，来自大城市的工业项目投资占工业项目总投资的 7%。

产业梯度转移是小城镇发展的主要动力，依靠市场机制推动小城镇发展是近年来的主要方式。百镇调研的结果显示了市场机制推动方式在部分小城镇的有效性，但也容易加剧小城镇的分化现象。

4. 规划的指导与调控

百镇调研结果显示，89%的小城镇在调查报告中强调了规划对指导与调控小城镇发展的重要性，大部分小城镇都在近两三年修编了规划，规划的综合性、全局性和前瞻性的指导思想也得到了提升。越来越多的小城镇不仅把规划作为基础设施等空间要素合理布局的重要依据，更是作为统筹协调经济、社会、人文、环境发展的手段。

调研结果显示，89%的镇编制了镇总体规划，38%的镇编制了详细规划。小城镇工业园区内工业企业产值与数量的比值为 2377.9；小城镇镇区内（不含工业园区）的工业企业产值与数量的比值为 456.7；小城镇镇域范围内、工业园区外的工业企业产值与数量的比值为 35.0，

这表明通过规划的调控作用,小城镇中绝大部分生产效益较高的企业已经集中分布在工业园区内,实现了工业企业的合理布局。

小城镇规划对镇域生产生活要素的合理配置也发挥了重要作用。一些地区通过县域村镇体系规划的实施,突出发展重点小城镇。如张家港市 2000 年有 32 个镇,通过逐步并镇至 2005 年缩减为 8 个,并明确了 4 个重点发展的小城镇,从而优化了发展格局、加快了发展速度。

小城镇规划编制和管理情况

表 5

镇的总数	强调规划重要性的镇	编制总体规划的镇	编制详细规划的镇	建立规划管理实施机构的镇
109	97	97	42	26

数据来源:2006 年建设部重点镇百镇调研,样本 109 个。

工业企业的空间分布情况

表 6

	数量(个)	产值(万元)	产值/数量
工业园区内的工业企业	2841	6755502.8	2377.9
镇区内(不含工业园区)的工业企业	8508	3885038.9	456.7
镇域范围内、工业园区外的工业企业	101596	3555182.5	35.0

数据来源:2006 年建设部重点镇百镇调研。

5. 人力资源质量的提高

长期以来制约我国小城镇发展的一个薄弱环节是人力资源质量相对较低,但是随着经济和教育的发展,近年来小城镇的人力资源质量已经有了显著的提高,主要表现在以下几个方面:

第一,建制镇领导干部的知识化、年轻化。百镇调研结果显示,镇级领导干部中大学以上学历的比例和 30~45 岁的干部比例,分别由 90 年代末的 30.3%和 44.8%,提高到 2006 年的 49.0%和 52.3%,而 45~60 岁的干部比例则由 90 年代的 27.9%下降到 2006 年的 25.7%。

镇级干部的学历和年龄结构

表 7

年 代	镇干部中大学及以上学历的比例(%)	镇干部中 30 岁以下的比例(%)	镇干部中 30~45 岁的比例(%)	镇干部中 45~60 岁的比例(%)
1980 年代	15.7	23.1	46.8	31.9
1990 年代	30.3	24.9	44.8	27.9
现阶段	49.0	24.8	52.3	25.7

数据来源:2006 年建设部重点镇百镇调研。