

# 小城镇空间形态发展规律： 未来规划设计的新理念、新方法

朱建达 著

城乡世纪文库



东南大学出版社  
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

# 小城镇空间形态发展规律

## ——未来规划设计的新理念、新方法

朱建达 著

 东南大学出版社  
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 南京 ·

## 内容提要

在快速城镇化发展背景下,小城镇的区域空间、镇(乡)域空间、镇区空间都处于急剧的变化、重组之中。今后很长一段时间,小城镇将继续高速发展,其产业结构不断调整、功能和用地组织不断优化、城镇体系不断转型升级等等,这些新的城镇化发展所带来的小城镇空间形态变化值得我们去探索,以指导我国未来的小城镇规划实践。

本书在对国内外相关理论和研究成果梳理的基础上,通过分析小城镇空间形态发展的背景,揭示了不同发展阶段小城镇的区域、镇(乡)域、镇区空间形态发展的模式与特征;研究了其形态的形成、发展、演变的内在机理和发展态势;从政治、经济、社会、文化、自然、交通等方面多方位审视其对小城镇空间形态的影响;在此基础上,研究总结了小城镇空间形态发展的基本规律,并深入探究其与小城镇发展的密切关系。

本书可作为从事区域规划、城乡规划设计及相关工程技术人员使用,也可供城乡规划及相关部门的管理和研究人员以及高等院校师生学习参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

小城镇空间形态发展规律:未来规划设计的新理念、新方法/朱建达著. —南京:东南大学出版社,2013.11

ISBN 978-7-5641-4590-3

I. ①小… II. ①朱… III. ①小城镇—城市规划—中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 246074 号

书 名:小城镇空间形态发展规律——未来规划设计的新理念、新方法

著 者:朱建达

责任编辑:徐步政 孙惠玉

编辑邮箱:894456253@qq.com

文字编辑:莫凌燕

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼 2 号 邮 编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:江苏兴化印刷有限责任公司

排 版:南京新洲制版有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16 印张:17.75 字数:410 千

版 次:2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-4590-3

定 价:39.00 元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

---

\* 版权所有,侵权必究

\* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部  
联系(电话:025-83791830)

# 前言

改革开放以来,小城镇在国民经济和社会发展中取得了举世瞩目的成就,极大地提升了小城镇的地位和影响力。建国 60 多年以来,小城镇的发展由“量”的积累转向“质”的飞跃,走出了一条具有中国特色的“乡村城市化”道路,成为城市化进程的主力军。改革开放 30 多年来,小城镇在吸纳农村富余劳动力、带动农业发展、提高农民收入等方面做出了巨大贡献,促进了国家的经济发展,维护了社会的和谐稳定。进入 21 世纪,国家的工作重心由单纯的经济建设转向经济、社会、生态的共同发展建设,提出了全面、协调、可持续发展的科学发展观,确立了推进城乡一体化、构建社会主义和谐社会的重要战略任务;小城镇作为连接大城市与农村的纽带,成为农村经济和社会进步的重要载体,担负着承上启下的重任,必将成为国家落实科学发展观、统筹城乡发展、建设和谐社会的重要切入点和出发点;因此,城镇先行是中国城市化的必然选择。但目前的小城镇发展不同程度地暴露出集聚规模小、布局分散、建设质量和水平不高、城镇功能不健全等问题;如何在新时期战略背景下推动小城镇全面、协调、可持续发展,探索其在新阶段的科学发展成为新的重要研究课题。

当前,我国已经进入快速城镇化发展的新阶段,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。在经济社会迅速转型升级背景下,小城镇的发展在有效地吸纳农村富余劳动力、增加农民收入、带动县域经济全面发展、承接扩散的城市职能与产业功能等方面将发挥重要作用,以进一步建立更合理的城镇体系,促进城乡一体化发展。在经济水平较为发达的地区,城市和城镇成为区域人口和产业集聚的重要节点,这些节点在信息、科技、资源、空间等方面不断寻求合作,联系日益紧密,显现出区域一体化的新趋势,这既反映了全球一体化的步步深入,也是一个地区实现经济跨越式发展的必然选择。在区域协调发展背景下,城镇发展既受到内部要素的制约,更受到外部环境的影响;单个城镇孤立发展的情况已经不复存在,每个城镇都是区域的重要组成部分,需要参与到区域竞争和合作中去,才能更好地实现自我发展。城镇空间作为人类一切活动的载体,从地域上反映了城镇各项社会经济活动存在和发展的情况,因此,要从小城镇的区域、镇(乡)域、镇区空间角度出发,因地制宜地采取措施,促进小城镇的空间整合和优化,使一定区域内的小城镇形成联系密切、分工合理、结构紧凑的空间体系,不断提高对内的凝聚力和对外的竞争力,实现城乡社会和谐和区域协调发展。

2008 年,全国建制镇 19 234 个,镇区常住人口 1.38 亿,占全国总人口的 10.5%。因此,小城镇各层次的空间组织情况直接关系到我国小城镇是否健康发展、乡村能否保持可持续发展的重大问题。作者在小城镇规划实践和研究成果的基础上编著本书,以探索适合我国国情的小城镇空间发展形态。

本书是在住建部科技计划项目《小城镇空间形态发展研究》基础上完成的。全书共 6 章,涉及小城镇发展概述、区域小城镇空间形态发展、镇(乡)域小城镇空间形态发展、小

城镇镇区空间形态发展、小城镇空间形态发展影响因素、空间形态演化规律与小城镇规划等内容。

本书通过分析我国小城镇的发展特点,从小城镇的区域、镇(乡)域、镇区三个层面研究探讨小城镇的空间形态发展的背景、模式、特征和影响因素;揭示小城镇空间形态的发展规律,探索在小城镇规划设计中对规律的运用。本书的主要特点有:

1) 提出小城镇空间形态发展的模式及其特征。以经济发展、社会进步为基本背景,研究分析了小城镇区域、镇(乡)域、镇区的空间形态在形成、发展和演化过程中的外部空间运动机制。

2) 阐释小城镇空间形态的影响因素和演变的内在机制。通过全面分析小城镇空间形态变化的深层原因,研究总结自然、政治、经济、社会、文化、交通因素对空间形态演绎的影响。

3) 揭示小城镇空间形态的演化规律。通过对形态模式及其特征和影响要素的共同作用分析,探究小城镇空间形态发展的自身规律。

4) 建构小城镇空间形态演化规律在规划设计中的科学应用。从形态演化规律和影响要素出发,论述对小城镇规划设计的启示,揭示了对空间形态发展规律的认识、运用和遵从的规划设计理念。

在研究与写作过程中,得到了苏州科技学院领导和众多同事的关心、帮助和支持,使本书得以顺利完成,在此对他们表示衷心的感谢。

同时,本书的研究与写作还得到了全国许多市、县的规划、建设、土地、地方志、统计等管理部门和镇(乡)村建设管理等部门的热情支持,他们为本书提供了相关资料,在此一并致谢。

感谢周颖、高萌萌、崔鹃鹃、杨月、徐小山、杨宁、杨吉琦、李梅、陈珍珍、房俊辉、祝钰、杨继伟、梁玮、李琳、倪明、谢丹、李旻杉、杜晓娟、刘家贤、吴晴、吴瑕、李琪峰、吕席金、江丽群、张雪、戴俊、张益民、陈曦等科研人员,他们参与了部分研究工作,为本书收集资料、绘制插图和文字的录入与校对。

文中如有不妥之处,敬请读者提出宝贵意见。

朱建达  
2013年4月15日  
于苏州润园

# 目录

## 前言

<b>1 小城镇发展概述</b>	/1
1.1 小城镇发展历程	/2
1.1.1 新中国成立前 (传统发展阶段)——缓慢发展, 逐渐积淀阶段	/2
1.1.2 新中国成立后 (现代发展阶段)——渐进发展, 不断优化, 逐步提升阶段	/5
1.2 小城镇发展政策	/18
1.2.1 战略政策	/18
1.2.2 行政管理政策	/20
1.2.3 人口政策	/20
1.2.4 土地政策	/20
1.2.5 产业政策	/20
1.2.6 社会政策	/20
1.2.7 规划政策	/20
1.3 小城镇类型与特征	/29
1.3.1 按小城镇的行政等级分类	/29
1.3.2 按小城镇的经济区域分类	/29
1.3.3 按小城镇的规模分类	/30
1.3.4 按小城镇的发展重要性分类	/31
1.3.5 按小城镇的主导职能分类	/32
1.3.6 按小城镇的自然地理特征分类	/34
1.3.7 按小城镇与中心城市的地缘区位关系分类	/37
1.3.8 按小城镇的资源依托分类	/38
<b>2 区域小城镇空间形态发展研究</b>	/40
2.1 离散发展阶段的空间形态	/41
2.1.1 阶段背景	/41
2.1.2 形态模式	/42
2.1.3 形态特征	/44
2.2 极化发展阶段的空间形态	/49
2.2.1 阶段背景	/49
2.2.2 形态模式	/50
2.2.3 形态特征	/53
2.3 扩散发展阶段的空间形态	/59

2.3.1	阶段背景	/59
2.3.2	形态模式	/60
2.3.3	形态特征	/62
2.4	均衡发展阶段的空间形态	/68
2.4.1	阶段背景	/68
2.4.2	形态模式	/69
2.4.3	形态特征	/71
2.5	小结	/78
2.5.1	区域小城镇空间形态演变规律	/78
2.5.2	典型案例	/81
<b>3</b>	<b>镇(乡)域小城镇空间形态发展研究</b>	<b>/92</b>
3.1	散漫发展阶段的空间形态	/93
3.1.1	阶段背景	/93
3.1.2	形态模式	/94
3.1.3	形态特征	/94
3.2	集聚发展阶段的空间形态	/100
3.2.1	阶段背景	/100
3.2.2	形态模式	/102
3.2.3	形态特征	/107
3.3	扩展发展阶段的空间形态	/109
3.3.1	阶段背景	/109
3.3.2	形态模式	/110
3.3.3	形态特征	/110
3.4	统筹发展阶段的空间形态	/116
3.4.1	阶段背景	/116
3.4.2	形态模式	/117
3.4.3	形态特征	/118
3.5	小结	/120
3.5.1	镇(乡)域小城镇空间形态演变规律	/120
3.5.2	典型案例——苏州市平望镇	/122
<b>4</b>	<b>小城镇镇区空间形态发展研究</b>	<b>/126</b>
4.1	形成发展阶段的空间形态	/126
4.1.1	阶段背景	/127
4.1.2	形态模式	/127
4.1.3	形态特征	/127
4.2	成长发展阶段的空间形态	/134
4.2.1	阶段背景	/134
4.2.2	形态模式	/135

4.2.3	形态特征	/135	
4.3	扩张发展阶段的空间形态	/140	
4.3.1	阶段背景	/141	
4.3.2	形态模式	/142	
4.3.3	形态特征	/142	
4.4	协同发展阶段的空间形态	/153	
4.4.1	阶段背景	/153	
4.4.2	形态模式	/154	
4.4.3	形态特征	/156	
4.5	小结	/159	
4.5.1	小城镇镇区空间形态演变规律	/159	
4.5.2	典型案例——昆山市巴城镇	/160	
<b>5</b>	<b>小城镇空间形态影响因素研究</b>	<b>/164</b>	
5.1	政治政策因素	/164	
5.1.1	行政区划调整	/164	
5.1.2	规划引导	/166	
5.1.3	国家政策	/169	
5.1.4	法规制度	/172	
5.1.5	小结	/175	
5.2	经济因素	/175	
5.2.1	经济发展水平	/175	
5.2.2	经济发展阶段	/179	
5.2.3	产业类型	/181	
5.2.4	小结	/195	
5.3	社会因素	/195	
5.3.1	人口	/196	
5.3.2	社会服务设施	/199	
5.3.3	社会组织	/200	
5.3.4	小结	/202	
5.4	文化因素	/202	
5.4.1	自然文化	/202	
5.4.2	历史文化	/210	
5.4.3	传统文化	/215	
5.4.4	小结	/218	
5.5	自然因素	/219	
5.5.1	气候	/219	
5.5.2	地形地貌	/228	
5.5.3	资源	/233	



5.5.4	地质	/238
5.5.5	小结	/240
5.6	交通因素	/240
5.6.1	交通发展阶段	/241
5.6.2	对外交通方式	/244
5.6.3	交通方式转变	/245
5.6.4	小结	/247
<b>6</b>	<b>空间形态演化规律与小城镇规划</b>	<b>/248</b>
6.1	小城镇空间发展与形态演化规律	/249
6.1.1	形态演替律	/249
6.1.2	发展分异律	/250
6.1.3	政策调控律	/250
6.1.4	经济导向律	/251
6.1.5	交通引导律	/251
6.1.6	自然约束律	/252
6.1.7	生态门槛律	/252
6.1.8	文化固态律	/253
6.1.9	区位择优律	/253
6.1.10	服务配套等级律	/254
6.2	空间形态演化规律对小城镇规划的干预	/254
6.2.1	规划前期——认识空间形态发展的规律	/255
6.2.2	规划组织——运用空间形态发展的规律	/256
6.2.3	规划实施——遵从空间形态发展的规律	/260
6.3	小城镇规划对空间形态影响要素的调控	/262
6.3.1	自然——约束因素	/262
6.3.2	政治政策——推动因素	/263
6.3.3	经济——核心因素	/263
6.3.4	社会——基础因素	/263
6.3.5	文化——特色因素	/263
6.3.6	交通——引导因素	/264
	参考文献	/265
	图表来源说明	/272

# 1 小城镇发展概述

抚今追昔,自1978年改革开放确立了“发展小城镇”战略,1980年提出“控制大城市规模,合理发展中等城市,大力发展小城镇”,1998年明确了“小城镇、大战略”,以及2000年以后“健康发展小城镇”以来,小城镇建设经历了极不平凡的六个“五年计划”时期,发展渐进成熟,在我国国民经济和社会发展中取得了举世瞩目的成就,极大地提升了小城镇的地位和影响力。建国60多年以来,小城镇数量不断增多,规模不断扩大。2008年末,全国共有建制镇19234个,比1978年增加了17061个;镇区总人口1.38亿,占村镇总人口(9.46亿)的14.6%,比1978年增加了0.85亿人;镇区总用地面积302万 $\text{hm}^2$ 、镇平均用地面积178 $\text{hm}^2$ ,比1990年分别增加了220万 $\text{hm}^2$ 、97 $\text{hm}^2$ 。小城镇建设投入不断加大,经济实力增强,人民生活水平逐步提高,2008年末,建制镇镇区建设投入3285亿元,占村镇建设总投入(8100亿元)的40.6%,比1990年增加3219亿元;农村居民人均纯收入4760.6元,比1978年增加4627元;同时,小城镇公共服务与基础设施得到了大力改善,使居民生活方便,并具有较高的水准。

小城镇作为介于城乡之间的特殊社会形态,在我国封建社会时期便开始孕育发展,而现代意义上小城镇的诞生则是在建国后。1949年至今,我国小城镇大致经历了三个发展时期:第一,1949—1978年建国初期的农业经济主导发展时期,小城镇发展刚刚起步;第二,1978—2000年产业转型的开放时期,小城镇高速发展,数量迅速增长,规模快速扩大,城镇化加速度最大;第三,2000年至今的优化提升时期,小城镇发展相对成熟,量的扩张达到极限,以镇的等级提升、规模扩张、区域协调为发展主轴,成为城镇化进程的主力军。

发展小城镇是推进我国城镇化、实现农业现代化的重要途径,是农村经济和社会发展的一个大战略。党中央和国务院十分重视小城镇的发展,为鼓励、促进、加快小城镇发展,相继出台了众多发展政策,制定了一系列的法律法规,通过政府支持和政策保障,积极引导、拉动小城镇的快速发展。改革开放初期,小城镇发展政策以鼓励、引导为主,使农村经济和乡镇企业得到蓬勃发展;21世纪后,在小城镇发展取得一定的效果后,政策转型升级惠利,通过政策推动、区域统筹,促进小城镇的结构升级。

随改革开放的不断深入和经济社会的和谐发展,作为我国基层行政单位,小城镇的地位和作用日益凸显,成为国家重要发展战略、政策措施的重点关注对象,由简单的乡镇人民政府驻地转变为复合型地域中心,成为广大农村地域的政治、经济、社会和文化管理、服务网络中心,并在相应领域内发挥着不可或缺的作用,推动经济社会积极发展。

我国地大物博、幅员辽阔,自然地理环境复杂多样,不同地区自然、资源、区位、经济、政治等因素相差甚大,导致了不同地区的人口密度、小城镇分布密度不同,造就小城镇量多分布面广、区域差异性大等特点,形成了形态丰富、各具特色的小城镇。

在改革开放短短30多年内,小城镇建设取得的辉煌成就尤其体现在逐渐消除城乡

二元结构、推进城乡一体化和区域统筹协调发展等方面,因此,总结小城镇的发展经验,正确认识小城镇发展中存在的问题,研究小城镇成长机制,对推进未来中国城镇化进程有着极其重要的意义。

## 1.1 小城镇发展历程

小城镇不是人类社会一开始就有的,它是社会发展到一定历史时期的产物,是伴随着生产力和生产关系的社会分工变化而产生,是人类进入文明史的标志,具有划时代的意义。我国小城镇的出现是在五代时期,而现代意义上的小城镇则是在改革开放后得到发展的,小城镇不断地在实践中摸索成长,积累发展经验。根据小城镇发展受国家体制、社会形态的影响,以及小城镇自身发展速度、水平的差异,其发展历程可分为两大阶段:新中国成立前的传统发展阶段和新中国成立后的现代发展阶段;依据发展历史又可进一步划分为五个时期:历代封建皇朝时期、清末至解放前时期和1949—1978年农业经济主导发展时期、1978—2000年产业转型开放时期、2000年至今区域协调发展时期。

### 1.1.1 新中国成立前(传统发展阶段)——缓慢发展,逐渐积淀阶段

中国是世界上最早的城镇发源地,设镇历史悠久。在早期,我国的镇与市之间有着严格的界线,“有商贾贸易者谓之市,设官防者谓之镇”<sup>①</sup>,说明当时“镇”是镇守的地方,具有军事、行政的职能,而“市”仅具有经济职能,即使到唐末五代时期,县以下的镇也只有很少一部分具有工商业职能,大多数镇仍是军事驻防要地。至宋代,才逐渐出现了传统意义上的市镇、集镇。

建国前小城镇的发展可归为传统意义的发展阶段,按照国家体制及社会形态的变化,将其分为历代封建王朝时期和半殖民地半封建的清末至解放前两个时期。这一阶段,小城镇数量不多,规模偏小,发展速度缓慢,以自组织发展为主,与周边农村地域联结发展,无明显区别。由于小城镇形成发展因素、自然地理特征及地域风俗人情等的差异,逐渐积淀了小城镇的禀赋文化。

#### ① 历代封建王朝时期

“镇”一词源于北魏,当时仅是一种军事组织,指挥者为镇将,《魏书·韩均传》曾记载“设官将禁防者谓之镇”。北魏太武帝时沿长城要塞设镇将镇守,并使其管辖一定的地域范围,这便是早期的军镇。如在北魏前期,为保障都城平城的安全,在其北部边境设置有六镇:沃野(今内蒙古五原县东北)、怀朔(今内蒙古固阳县西南)、武川(今内蒙古武川县西土城)、抚冥(今内蒙古四子王旗镇东南)、柔玄(今内蒙古兴和县台基庙东北)、怀荒(今河北张北县境)。

隋唐时期。京杭大运河的开凿及人口大规模的南迁,使得长江流域种植业,尤其是商品性农业得到迅速发展,随着水运网络发展轴线的形成,出现了沿江和沿运河发展的手工业镇及河港市镇雏形,如陶瓷中心越州(今绍兴)、洪州昌南镇(今景德镇)、楚州(今

<sup>①</sup> 乾隆《吴江县志》卷4,《镇市村》。

淮安)及莱州(今掖县)。

五代十国时期。北方的战火始终未能平息,严重影响了社会经济的发展;而南方则较为安定,农业、工商业发达,市场兴盛。这一时期,镇的设置和发展偏于内地,镇的官员为镇使,除掌握军权外,一般还握有地方实权。南方地区形成了若干个以大城市为中心的经济区域,乡村地区则形成许多的集市。

宋朝。农村商品经济的发展、农业生产工具的改进和手工业、制造业等科学技术的发明促进了经济职能型城镇的形成和发展。镇是基层行政单位,为建制镇,《事物纪原》卷七《梓务职局》:“民聚不成县而有税课者,则为镇,或以官监之”。这一时期,镇以商业集镇或手工业等专业镇为主,是农村商品交换中心和城乡物资交流的连接点。如嘉兴的濮院镇,随着丝织业的兴盛,由南宋时的草市(乡村集市)发展成为专业丝织业集镇,是专门为城市大商人收购土绢的绢庄和牙行的集聚地;这样的专业市镇还有吴江盛泽绸业镇、杭州长安米市镇(今属嘉兴海宁市)、秀州青龙航运业镇(今上海青浦北),等等。

明清时期。随着商品性农业和手工业的深入发展,长江三角洲地区出现了中国早期的“工业化”和“城镇化”。江南地区得天独厚的水运条件为商品的流通运输提供了便利的条件,使商贸业逐渐兴盛发达,并为以集市贸易为主体的商业市镇的发展提供了巨大的空间,江南市镇由此进入发展高峰,其中苏、松、杭、嘉、湖五府的市镇最具代表性。当时,绝大部分的市镇发展成为经济职能主导型市镇,是为周围农村地区提供基本经济服务的商业中心,因此,其农村腹地生产的农副产品种类决定了集市贸易的主要货源,也决定了市镇的经济特点,从而市镇发展出现了专业化的趋势,并逐步形成了南浔镇、乌青镇(今乌镇)、菱湖镇、震泽镇为代表的丝业市镇,濮院镇、盛泽镇、双林镇、王江泾镇为代表的绸业镇,新泾镇、鹤王市(今岳王镇)、七宝镇为代表的棉业市镇,南翔镇、罗店镇、朱家角镇、朱泾镇、枫泾镇为代表的布业市镇,枫桥市、平望镇、临平镇、硖石镇为代表的粮食业市镇等;此外,基于各地的特色,还形成有盐业、榨油业、笔业、冶业、窑业、渔业、编织业、刺绣业、海运业、造船业、制车业等特色产业市镇。苏州府是江南各府中市镇最发达的地区,当时以苏州府为中心,1~2天的船程可到达江南地区的大部分市镇,多数市镇的服务半径不超过5 km,水路往返只需半日,形成了数量多且不断增长、交通方便的密集市镇网络(表1-1),江南地区由此呈现市镇繁华,民生富裕的社会景象。江南市镇网络的形成,使各个市镇连成一体,发生密切的经济联系,各自按照优势发展特色产业,促进了地区的分工协作,方便了商品的流通集散,并逐步把地区的农工商各业纳入到地域市场乃至全国市场,成为全国的经济中心。随着市镇的繁荣,人口不断聚集,规模普遍得到扩大。据《明清江南市镇探微》记载,当时我国小城镇数量已达到37 500个,镇均人口约7 870人;据《明清苏州农村经济资料》叙述,乾隆九年,吴江县的市镇人口比例已高达35%,人口规模相当庞大(表1-2);据民国《双林镇志》等资料记载,湖州双林镇的人口由明初的户不过数百、口不过千余,到清初已是三千四百有奇、口二万一千有奇(表1-3)。

表 1-1 明中叶以来苏州府市镇数量增长统计<sup>①</sup>

	1550 年前	1551—1722 年	1723—1861 年	1862—1911 年	1912—1949 年
常熟县	24	43	46	85	84
吴 县	18	21	26	58	68
吴江县	16	15	17	20	21
昆山县	7	14	19	30	29
太仓州	20	26	25	29	33
嘉定县	12	20	22	25	29
宝山县	5	9	12	17	19
总 计	102	128	157	264	283

表 1-2 明清时期吴江县各市镇户口数

市镇	统计时代	户口数	市镇	统计时代	户口数
松陵镇	明代	二千余家	新杭市	明代	约有千家
震泽镇	清代	二千余家	庞村市	清代	数百家
同里镇	明代	二千余家	八坼市	清代	二百余家
平望镇	明代	一千余家	黄家溪市	清代	二千余家
盛泽镇	清代	万家以上	双杨市	清代	三百余家
芦墟镇	清代	约一千家	严墓市	清代	二百余家
黎里镇	清代	约二千家	檀邱市	清代	数百家
县、市	明代	约有千家	梅堰市	清代	五百余家

表 1-3 明清时期双林镇镇区人口变化

时间	人口情况
明初	户不过数百、口不过千余
明末	户三千有奇、口一万六千有奇
清初	户三千四百有奇、口二万一千有奇
咸丰三年（1853 年）	户五千有奇、口一万数千余
光绪二年（1876 年）	户二千零九十四、口九千一百七十四
光绪六年（1880 年）	户二千六百六十、口九千零六十四

## 2) 清末至解放前夕

1840 年鸦片战争改变了中国的国家体制及社会形态，帝国主义的入侵、资本的输

<sup>①</sup> 樊树志. 2005. 江南市镇: 传统的变革 [M]. 上海: 复旦大学出版社: 150.

及原材料的掠夺,使大部分小城镇的发展陷入低潮,但商埠的开放、租界的设立、工矿业的发展及铁路、公路等交通运输业的发展,促使沿海、沿江、沿公路及铁路站场地区形成了一批工矿型、交通枢纽型小城镇。如安徽蚌埠,随着铁路修建和淮河运输航运业的开发,由小镇发展成为豫东北和皖北物资集聚要地。据河北、山西、山东、河南、江苏、浙江和广东 7 省 36 州县地方志不完全统计,道光及道光前(1850 年前)共有市镇 630 个,抗日战争时增加至 1 106 个,增长了近一倍;这说明交通、科学技术、国际贸易、社会等因素的发展进步,大大促进了小城镇的发展。有关资料显示,1933 年全国总人口 45 000 万,其中大、中、小城市人口约 4 600 万,小城镇(2 500~10 000 人)人口约达 10 000 万,足见小城镇地位之重要。

1909 年清政府颁布了《城镇乡地方自治章程》,首次提出城乡分治,划分标准是:府、厅、州、县所在地的城厢为城,城厢以外的集市地则以人口规模来界定,满 5 万者为镇,不足者设乡。

1928 年南京国民政府颁布了《特别市组织法》《普通市组织法》和《县组织法》,规定了其行政管辖意义,镇作为行政建制首次被列入法律。

### 1.1.2 新中国成立后(现代发展阶段)——渐进发展,不断优化,逐步提升阶段

新中国成立后,伴随国家体制和社会形态的变化,小城镇进入了现代意义上的发展阶段,并逐步受到国家重视,地位逐渐攀升。紧随社会经济发展步伐,小城镇渐进式地快速发展,不断优化完善自身,逐步提升发展质量,增强综合实力。按照产业发展特征,小城镇总体上经历了 1949—1978 年、1978—2000 年和 2000 年至今三个发展时期。

#### 1) 1949—1978 年:农业经济主导发展时期

解放初期至改革开放前,国家社会经济制度发生了根本性变革。其产业发展以第一产业农业为主,工业化水平偏低,乡村人口占全国总人口的 82% 以上,因而农村经济得到了极大的发展,农村商品流通又大大促进了农业服务型小城镇的形成和发展。这一时期,小城镇的发展主要表现在数量、规模上的扩张上,但发展水平一般,发展速度缓慢,分布密度、职能、结构布局等无明显发展。“大跃进”和“人民公社化”等也在一定程度上促进了小城镇的发展,但三年自然灾害及“文化大革命”等严重抑制了小城镇的发展。

依据小城镇的发展状况,本时期又可进一步划分为 1949—1957 年和 1958—1978 年两个发展期。

#### (1) 1949—1957 年,起步发展的调整期

为尽快恢复和发展国民经济,全国开展了土地改革和基层政权建设运动,农业生产力量得到解放,调动了农民积极性,刺激了农村经济快速发展,新中国的市镇建设也开始起步发展,大多处于初始创建、渐进发展的时期。

这一时期小城镇作为大城市周边的卫星城镇,优先在农村经济态势良好的地区兴起,其主要发展特征是地位的变更、调整及数量的变化。1950 年 12 月政务院颁布的《(行政村)人民政府组织通则》强调了乡级政府组织的农村基层政权性质;1954 年颁布的《中华人民共和国宪法》第五十三条的行政区域划分明确规定:“县、自治县分为乡、民族乡、镇”,镇作为县辖基层政权建制的地位得以确立。1954 年我国共有小城镇 5 400 个(表 1-4),镇均人口约 6 000。1955 年 6 月国务院颁发了首部市镇设置法律文件——《

于设置市、镇建制的决定》，设镇的标准是：①县级或者县级以上地方国家机关所在地，可以设置镇的建制。不是县级或者县级以上地方国家机关所在地，必须是聚居人口在2 000以上，有相当数量的工商业居民，并确有必要时方可设置镇的建制。少数民族地区如有相当数量的工商业居民，聚居人口虽不及2 000，确有必要时，亦可设置镇的建制。镇以下不再设乡。②工矿基地，规模较小、聚居人口不多，由县领导的，可设置镇的建制①。同时在法律上明确了建制镇为经省、自治区、直辖市批准设置的建制地位，并对其人口规模及非农业人口比例做出一定限制，明晰了镇的设置要求，整顿了镇的数量规模，行政管理体制日趋完善、成熟。1956年11月国务院通过了《关于城乡划分标准的规定》，再度明确了镇的设置标准，对已有建制镇进行了严格的审查、调整，撤销了部分不合标准的镇。据统计，1957年底，我国建制镇数量锐减为3 672个；“三大改造”后，1958年建制镇数量调整为3 621个。在这一时期陆续出台的政策、法律法规，使小城镇逐渐步入发展正轨，规模、人口素质、产业结构等有了明显提高（图1-1，表1-4、表1-5）。

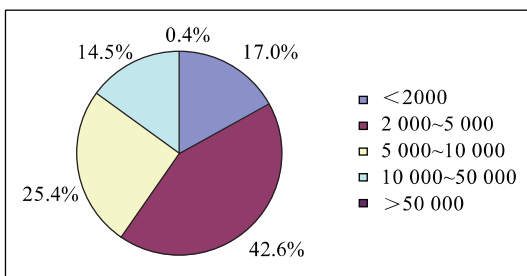


图 1-1 1954 年全国小城镇规模与数量构成

表 1-4 1954 年全国小城镇规模与数量构成②

人口规模 (人)	合计	<2000	2000~5000	5000~10000	10000~50000	>50000
数量 (个)	5 400	920	2 302	1 373	784	21

表 1-5 1949—1957 年全国小城镇发展概况

年份	小城镇数量 (个)	其中			乡村人口 (万人)	城市化率 (%)	GDP (亿元)	人均 GDP (元)	农村居民人均纯收入 (元)
		东部	中部	西部					
1949	—	—	—	—	48 404	10.64	—	—	44
1950	—	—	—	—	49 031	11.17	—	—	—
1951	—	—	—	—	49 668	11.78	—	—	—
1952	—	—	—	—	50 319	12.46	676	119	—
1953	5 402	2 168	2 009	1 225	50 970	13.31	824	142	—

① 国务院. 关于设置市、镇建制的决定 [Z]. 1955-06-09.

② 汤铭潭. 2004. 小城镇发展与规划概论 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社: 5.

续表 1-5

年份	小城镇 数量 (个)	其中			乡村 人口 (万人)	城市 化率 (%)	GDP (亿元)	人均 GDP (元)	农村居民 人均纯 收入(元)
		东部	中部	西部					
1954	5 400	—	—	—	52 016	13.69	859	144	—
1955	4 487	1 859	1 584	1 044	53 180	13.48	911	150	—
1956	—	—	—	—	53 643	14.62	1 029	166	—
1957	3 672	—	—	—	54 704	15.39	1 069	168	73

#### ②) 1958—1978年, 大起大落的盘旋波动期

这一时期, 小城镇处于时而快速发展、时而衰落的波动发展期。1958—1960年“大跃进”期间, 农业战线掀起了人民公社化运动, 工业发展以支援农业为前提, “以钢为纲”, 期间, 我国城市数量、人口规模大增, 小城镇发展也进入了超速发展时期, 出现了爆发性的工业化进程和超高速城镇化进程。1960—1962年三年自然灾害期间, 粮食减产, 农业发展出现衰落, 小城镇发展继而进入了萎缩期。“文革”时期, 大搞“三线”建设, 促进了内陆地区工业小城镇的兴起, 部分集镇配置了少许公共服务设施, 如供销社、农机站、中小学校、卫生院等, 但大部分小城镇因商品流通不畅, 衰落趋势有增无减。

受“大跃进”和“人民公社化”的影响, 建制镇数量超速增长, 1961年建制镇增加至4 429个。但随着其后的计划经济和政社合一体制的确立, 人民公社取代了建制镇的地位, 全国范围内采取计划供销、计划经济等政策和制度, 城市的功能地位相对大幅度提高, 部分建制镇被取缔, 小城镇发展陷入了停滞、衰落状态, 数量减少, 如1958年, 仅无锡县就撤销了48个原有建制镇。

三年自然灾害期间, 我国农业生产大面积减产, 农业经济大幅度滑坡; 同时, “大跃进”期间由于工农业比例失调, 使城镇扩张速度过快, 从而导致发展失衡。为提高城市、小城镇发展质量, 解决相应城市就业、居住、环境等问题, 国家相继颁布了相关法律法规, 压缩城镇人口规模, 提高镇设置标准, 以减少建制镇数量。1958年10月中央政府出台了《中华人民共和国户口登记条例》, 限制了农村人口向小城镇及城市无节制转移, 埋下了当今城乡二元结构的弊端。1963年中共中央、国务院颁布的《关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》, 提高了1955年的镇设置标准: 工商业和手工业相当集中、聚居人口在3 000人以上, 其中非农业人口占70%以上, 或者聚居人口在2 500人以上不足3 000人, 其中非农业人口占85%以上, 确有必要由县级国家机关领导的地方, 可以设置镇的建制。少数民族地区的工商业和手工业集中地, 聚居人口虽然不足3 000, 或者非农业人口不足70%, 但是确有必要由县级国家机关领导的, 也可以设置镇的建制<sup>①</sup>。并再一次进行了镇资格审查, 压缩了小城镇数量, 据统计, 1962年底, 建制镇数量减少为4 219个。

“文革”期间大量城镇人口、青年知识分子被下放到农村, 缩减了城镇人口规模, 小城镇

<sup>①</sup> 中共中央、国务院. 关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示 [Z]. 1963-12-07.



发展再一次降温；工业建设以支援农业为主导，为农业现代化服务；虽大搞“三线”建设，促进了内陆地区小城镇的形成与发展，但企业布局过于分散，抑制了工业对城镇建设促进作用的发挥，小城镇发展整体上处于停滞状态，至1978年底，全国建制镇数量缩减为2173个，城市化率为17.92%（表1-6，图1-2）。

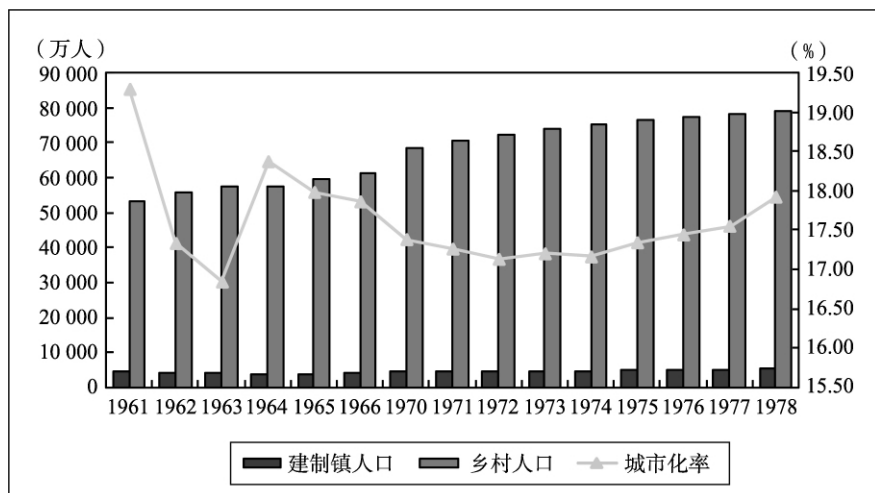


图 1-2 1962—1978 年小城镇人口构成及城市化水平

表 1-6 1958—1978 年全国小城镇发展概况

年份	建制镇数量 (个)	全国人口 (万人)	其中		城市化率 (%)	GDP (亿元)	人均 GDP (元)	农村居民人均纯收入 (元)
			建制镇人口	乡村人口				
1958	3 621	65 994	—	55 273	16.25	1 308	200	—
1959	—	67 207	—	54 836	18.41	1 440	216	—
1960	—	66 207	—	53 134	19.75	1 457	218	—
1961	4 429	65 859	4 505	53 152	19.29	1 221	185	—
1962	4 219	67 295	4 056	55 636	17.33	1 151	173	—
1963	—	69 172	4 114	57 526	16.84	1 236	181	—
1964	3 148	70 499	3 633	57 549	18.37	1 456	208	—
1965	2 902	72 538	3 793	59 493	17.98	1 717	240	107.2
1966	—	74 542	4 019	61 229	17.86	1 873	255	—
1967	—	76 368	—	62 820	17.74	1 780	236	—
1968	—	78 534	—	64 696	17.62	1 730	223	—
1969	—	80 671	—	66 554	17.50	1 946	244	—
1970	—	82 992	4 576	68 568	17.38	2 261	276	—
1971	—	85 229	4 446	70 518	17.26	2 435	290	—