

江西省科技厅社会发展重点项目★江西省社科“十五”规划重点项目



小城镇建设 与可持续发展

黄新建 甘筱青 等著

中国科学技术出版社

小城镇建设与可持续发展

黄新建 甘筱青 彭迪云 郑享清 著
谢 勇 马 卫 杜晓玲 程金泉

中国科学技术出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

小城镇建设与可持续发展 / 黄新建等著. - 北京:中国科学技术出版社,2002.4

ISBN 7-5046-3188-4

I.小... II.黄... III.①城镇-城市建设-研究-中国②城镇-可持续发展-研究-中国 IV.F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 026853 号

中国科学技术出版社出版
北京市海淀区中关村南大街16号 邮政编码:100081
电话:62179148 62173865
新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
北京市燕山印刷厂印刷

*

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:8 字数:218千字
2002年5月第1版 2002年5月第1次印刷
印数:1-1200册 定价:25.00元

(凡购买本社的图书,如有缺页、倒页、
脱页者,本社发行部负责调换)

前 言

伴随工业化、现代化水平的提高,城镇化进程将逐步加快,这是一个必然的历史趋势。在城市化水平很高的西方发达国家,战后离心型城市化即人口和城市的职能部门由城市中心向外移动和扩散的进程加快,乡村城镇化普遍兴起。在我国,以农村工业化为主要支撑,以小城镇为主要载体的农村城镇化方兴未艾,将构成中国城镇化道路的显著特征。2000年4月召开的全国村镇建设工作会议指出:近年来随着农村人口不断进入小城镇,到2000年初,我国城镇人口总数达到3.89亿人,全国城镇化水平达到31%;县以下建制镇在近四年内增加了2000个,总数达到1.7万个。镇区总人口增加了2300多万,出现了乡镇企业不断向小城镇集中,人口不断向小城镇聚集的趋势。更加注重城镇环境和城镇功能是近来我国小城镇建设的一大变化。

由南昌大学学者主持的《江西省小城镇建设与可持续发展研究》项目是由江西省科技厅批准立项的省社会发展重点项目,也是江西省社科规划办立项的省社科“十五”规划重点项目。我们认为:小城镇建设与可持续发展是当前及未来农村改革与发展的战略问题。党的十五届四中全会进一步指出:“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略,有利于乡镇企业相对集中,更大规模地转移农业富余劳动力,避免向大中城市盲目流动,有利于提高农民素质,改善生活质量,也有利于扩大内需,推动国民经济更快增长。”实践也证明小城镇建设事业的蓬勃发展,对于加快我国城镇化进程、缩小城乡差别、扩大内需、拉动国民经济持续增长等发挥了重要作用。从江西省情况看,随着农村改革步伐的加快,小城镇数量将愈益增多。这些小城镇的发展拉动了非农产业发展,繁荣了城乡市场经济,吸纳了剩余

劳动力,促进了县乡财政的增长,改善了农村居民的住区环境,成为全省农村经济与社会发展的增长之极。但是,江西省小城镇发展数量和规模还远远不够,在规划、建设和管理等方面存在许多问题。加快小城镇发展,克服这些问题,转换小城镇建设与发展的机制,才能使江西省域经济跃上新的台阶,才能使之成为新世纪我国区域发展最具活力的经济增长点,促使江西省经济在中国中部地区率先崛起。

本项目研究在吸收已有研究成果基础上力求创新,形成了自己的特色。一是将项目研究置于 21 世纪我国县域经济发展的战略背景之下;二是将我国的基本国策——可持续发展战略思想贯穿项目的全部研究之中;三是重视买方市场下小城镇建设与发展的机制转换与功能开发。过去,我国的小城镇建设是在卖方市场下起步和展开的,不同程度上带有计划经济的色彩,重外延、重数量、轻内涵、轻结构。新一轮小城镇建设与发展重在机制转轨和结构整合,这样才能抓住主要矛盾和问题的症结所在。

在课题开展过程中得到了省科技厅周清副主任和陈晓燕处长、省社科规划办王玉宝主任及有关县市领导的大力支持,并得到中国科学技术出版社胡萍女士的帮助,在此一并表示衷心感谢。

全书共分 9 章,各章执笔人分别是:第一章 彭迪云,第二章 郑享清,第三章 谢勇、黄新建,第四章 黄新建,第五章 马卫,第六章 甘筱青、黄新建,第七章 杜晓玲,第八章 黄新建,第九章 程金泉、黄新建。

全书由甘筱青、黄新建修改、统稿、审定。

作者于 2001 年 12 月

目 录

第一章 小城镇建设与可持续发展研究的依据和战略意义	(1)
第一节 小城镇的涵义和类型	(1)
第二节 小城镇建设的方针政策	(16)
第三节 可持续发展问题的提出	(26)
第四节 小城镇,大战略	(33)
第二章 江西省小城镇建设的现状分析	(40)
第一节 江西省小城镇发展的历史回顾	(40)
第二节 江西省小城镇建设的特点和问题	(46)
第三节 江西省小城镇可持续发展的制约因素	(50)
第三章 江西省小城镇发展与布局研究	(55)
第一节 江西省小城镇发展的指导思想与目标	(55)
第二节 江西省小城镇发展布局与地域空间结构	(57)
第三节 江西省小城镇类型及其主导产业布局	(61)
第四节 小城镇交通问题和城镇总体的布局模式	(64)
第五节 105 国道(江西段)沿线小城镇发展与布局	(67)
第四章 小城镇可持续发展指标体系设计	(77)
第一节 国内外可持续发展指标体系研究状况	(77)
第二节 小城镇可持续发展指标体系的特征与建立 原则	(82)
第三节 小城镇可持续发展指标体系框架设计	(89)
第四节 小城镇可持续发展评价指标体系探索	(94)

第五节	小城镇居住环境指标体系设计	(102)
第六节	我国小城镇可持续发展指标体系研究的 向及趋势	(110)
第五章	江西省小城镇可持续发展的内涵研究	(113)
第一节	可持续发展的基本理论	(113)
第二节	小城镇可持续发展的内涵分析	(121)
第三节	小城镇可持续发展与农村经济社会发展的 关系	(128)
第四节	江西省小城镇可持续发展的主要目标	(133)
第六章	小城镇可持续发展的对策研究	(137)
第一节	切实加强小城镇规划管理工作	(137)
第二节	建立小城镇可持续发展的运行机制	(144)
第三节	实现小城镇可持续发展的若干措施	(148)
第七章	小城镇可持续发展比较研究	(152)
第一节	加工商贸型城镇——进贤县文港镇	(152)
第二节	工矿企业型城镇——德兴市泗洲镇	(158)
第三节	综合发展型城镇——广丰县永丰镇	(164)
第四节	交通枢纽型城镇——吉水县八都镇	(170)
第八章	沿海发达地区小城镇可持续发展的经验	(175)
第一节	科技旅游型城镇——东阳市横店镇	(175)
第二节	外贸出口型城镇——江阴市周庄镇	(182)
第三节	生态工业型城镇——绍兴县杨汛桥镇	(188)
第四节	综合发展型城镇——无锡市华庄镇	(195)
第九章	典型小城镇规划——吉安县永和镇	(201)
第一节	基本概况与规划编制重点	(201)

第二节	社会经济发展与总体规划目标	(206)
第三节	镇域村镇体系规划	(213)
第四节	镇区性质与规划	(219)
第五节	镇区用地布局规划	(222)
第六节	工程设施规划	(228)
第七节	历史文化名镇保护与旅游规划	(237)
第八节	近期建设规划	(241)
第九节	规划实施的措施	(244)
主要参考文献		(245)

第一章 小城镇建设与可持续发展研究的依据和战略意义

近年来,全国各地以农村工业化为主要支撑、以小城镇为主要载体的农村城镇化方兴未艾,构成中国特色的城镇化道路的显著特征。在农村城镇化进程中,小城镇建设的兴起被称为继家庭联产承包责任制、乡镇企业之后农村改革的“第三次浪潮”。党的十五届四中全会进一步指出,发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略。根据当前小城镇建设的方针政策和小城镇规划、建设、管理等方面存在的问题,新一轮小城镇建设应当全面贯彻可持续发展战略,重在机制转换和结构调整,更加注重环境和功能,以实现小城镇健康有序地发展和良性循环。

第一节 小城镇的涵义和类型

一、小城镇的涵义

小城镇是城镇体系的基础和城镇化的生长点。它一般包括含县城在内的建制镇和农村集镇两类居民点。前者属于城市,后者属于乡村,因而小城镇具有农村之“首”、城市之“尾”、亦城亦乡的特点。

(一) 乡村与城镇

1. 居民点(聚落)的产生 人类在完全依附于自然采集和渔猎生活的时期,没有固定的居民点。在原始社会数十万年的漫长岁月里,生产力水平极端低下,生产工具十分简陋,原始人过着完全依附于自然的狩猎、采集和穴居生活,为谋取生存而四处游猎,居无定所。在新石器时代中期,经过与自然界的长期斗争,原始人学会了播种和有组织的采集,使得农业与畜牧业分离开来,产生了第一次社会大分工。这次农业革命不仅为人们提供了食物来源和积存,而且为方便

生产而形成了以农业生产为主的固定居民点,亦称永久性聚落。随着生产力的进一步发展,促进了金属工具对石器的全面替代以及制造技术的不断改善,从而产生了第二次社会大分工,即手工业与农业的分离。其结果是提高了劳动生产率,扩大了交换范围,并出现了商业。于是,一个不从事生产而只从事交换的阶层——商人出现了,工商业也随之分离出来,产生了第三次社会大分工。固定居民点亦随之分化,逐渐形成以农业生产为主的居民点(乡村)和以商业、手工业生产为主的居民点(城镇)。由于商人和手工业者摆脱了对土地的依赖,自然地趋向有利于加工和贸易的交通便利的地点聚集,产生了固定的商品生产与交换的居民点,这就是城镇(城市)的最初雏形。如今,世界各国的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——小城市——建制镇——集镇——中心村——基层村组成,并可分为乡村型居民点和城镇型居民点两类。

2. 乡村 乡村亦称农村,它是相对于城市人口来说居住比较分散的,包括村庄和集镇等各种规模不同的居民点的社会区域,主要是农业生产者即农民居住和从事农业生产的地方。乡村是人类社会第一次大分工时形成的以农业生产者为主的定居场所。世界上几乎所有的国家都把城和镇以外的广大地区称为乡村。在我国,将城镇型居民区以外的地方称为“乡”,乡村型居民点包括集镇、中心村、基层村。我国乡村地域广大,总人口约 80% 为乡村人口,这种基本国情决定着我国经济、社会、文化生活的基本面貌。

3. 城镇 从广义上说,城镇是城市和农村集镇的总称;从狭义上说,“城镇”是指小城镇。

什么是城市呢?目前我国对“城市”一词的理解存在三种口径,不同的场合下有不同的涵义。

(1)大口径。一般认为,“城”和“镇”并没有本质上的区别,因而从广义上说,“城市”和“城镇”是同一个意思,可以互用。在这个意义上,城市是一种和乡村对立的社会形态与物质形态,是占有一定空间的社会经济聚集体,是一定区域政治、经济、文化的中心,是区域经济

发展的载体和增长极。

(2)中口径。根据 1990 年 4 月 1 日正式实行的我国《城市规划法》，城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。在这里，城市即城镇型居民点，包括建制市和建制镇。

(3)小口径。根据我国现行的统计口径，城市是指经国家批准建制的“市”，这是最狭义的理解。其中，大城市是指市区和近郊区非农业人口 50 万及其以上的城市；中等城市是指市区和近郊区非农业人口 20 万及其以上，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。

集镇则是指农村中非建制的，但手工业、商业、服务业有一定基础的聚落，主要包括乡治驻地集镇（乡政府所在地的集镇）和非乡治驻地集镇（小集镇）。

（二）城镇化与城镇体系

1. 城镇与区域的关系 城镇与区域之间是点和面、中心和腹地的关系。一方面，城镇是区域的主体和核心，是区域经济的“脊梁”，区域经济网络以城镇体系为支点（结点）和依托；另一方面，自然、历史、经济、社会等方面的区域条件又是城镇成长、运行和发展的基础。因此，必须确立城镇——区域、区域——城镇的观点，通过全方位改善区域条件，完善城镇体系的布局；通过城镇体系的合理布局，促进区域经济的开放、开发与发展。

2. 城镇化及其进程 城市化，又称城镇化、都市化，译自英文 Urbanization 一词。Urban（城市的）是 Rural（农村的）的反义词。除农村居民点以外，镇及镇以上的各级居民点都属于 Urban Place（城镇地区），既包括 City，也包括 Town，因而将 Urbanization 译作“城镇化”可能更为全面。在中共中央、国务院于 2000 年 6 月下发的《关于促进小城镇健康发展的若干意见》中，使用了“城镇化”的概念。“城镇化”与“城市化”的提法并没有本质上的区别。《意见》中之所以采用“城镇化”的提法，主要是考虑从涵义上说更符合我国的实际。我国农村需要转移的农村人口数量巨大，仅靠大中城市吸收农村人口有较大的难度，必须采取两条腿走路的方针，即大中城市和小城镇共同吸纳农

业人口,走出一条适合我国国情的大中小城市和小城镇协调发展的城镇化道路。

不同的学科对城市化的涵义界定存在差异。人口学认为城市化是农村人口转变为城市人口的过程;地理学认为城市化是农村地区转变为城市地区的过程;社会学认为城市化是由农村生活方式转化为城市生活方式的过程;经济学则认为,城市化是由农村自然经济转化为城市社会化大生产的过程。较为流行的观点认为,城市化是人口由分散的农村向城市集中,不断转化为城市人口的过程,通常用城市化率,即城市人口占总人口的比重来衡量。但是,农村人口向城市的集中,并未揭示出城市化过程的全部本质特征。农村人口之所以向城市集中,是因为城市能够提供大量就业机会和比农村优越的生活环境,而这一切又取决于第二、第三产业在空间上的集中。因此,人口的集中过程是由第二、第三产业的集中引起的。第二、第三产业趋向城市的区位特点,才反映城市化的本质。城市化作为一种进行状态,是第二、第三产业的聚集过程,以及由此决定的人口集中过程和城市生活方式不断扩大过程相统一的社会过程。这一过程的数量特征和空间特征是:农业人口迅速转化为非农业人口;一定区域内的城市数目增加;城市人口在一定时期内迅速增长;城市群、城市系统、城市区域不断形成和扩大;城市人口在区域人口中的比重不断提高;城市经济关系和生活方式得到普及与扩大;城市景观发生变化,地理界限不断调整。总之,城市化是社会生产力的变革所引起的人类生产方式、生活方式和居住方式改变的过程;城市化现象实际上是由于生产力发展所导致的一系列社会经济现象的组合。

城市化有其独特的动力机制。①农业发展是城市化的初始动力。城市化进程本身,就是变落后的乡村社会和自然经济为先进的城市社会和商品经济的历史过程。它总是首先在那些农业分工完善、农村经济发达的地区兴盛起来,并建立在农业生产力发展到一定程度的基础之上;②工业化是城市化的直接原因和根本动力。一方面,工业化促进农业劳动生产率迅速提高,不仅提供城市生产和生活所需的原料、资金、市场和食物,而且游离出大量的剩余劳动力;另一

方面,工业化引起人口和产业的集中,产生显著的空间聚集效益和规模效益。这正是工业化引起城市化的内在经济原因;③第三产业的发展是城市化的后续动力。生产配套性服务和生活消费性服务的增加,带来就业机会和人口的增加,进一步扩大了城市规模。在上述动力机制中,可以分解出两个基本力量,即以农业发展为代表的农村“推力”和由工业化及第三产业为代表的城市“拉力”。这两股力量一“推”一“拉”,使得城市化的历史进程不可避免地发生和发展着。

城市化的类型可以依据不同标准划分出若干种形式。最常用的一种是按照城乡关系空间格局的变化和人口与非农业经济活动的不同来划分,这样就把城市化概括为三种基本形式:①集中型城市化。它是指农村人口和非农业经济活动不断向城镇聚集的过程,又称为向心型城市化。一般说来,在城市化的初级阶段,集中型城市化占主导地位;②分散型城市化。它是指城市的经济活动和基本功能向外扩散,将其周围的非城市地域转化为城市地域的过程,又称为离心型城市化。它在空间形态上又分为两种形式:①外延型城市化。即城市从地域上逐渐向外延伸,使城市面积不断扩大,将原来的郊区变为市区;同时大城市周围的中、小城市在地域上逐渐与大城市连为一片,形成规模不等的“城市带”或“城市群”;②飞地型城市化。即大城市为了长远地需要,在距自己一定距离处新建一个城市或使原有居民点发展为城市。它们虽然在空间上是隔开的,但在经济、文化、行政和社会管理等方面又是一个整体,是大城市的有机组成部分。在城市化的中级阶段和高级阶段,分散型城市化占主导地位;③就地型城市化。它是指原来的农村地区在并无城市直接作用和影响的情况下,由于某种资源的发现和开发;或者由于对外交通地位的建立;或者由于生产结构的变化,使得农民脱离土地而从事非农业生产,农村地域进化为城市地域的过程,它是我国广大农村走向城市化的一个主要方向。

国外城市化国家的实践表明,城市化进程存在着明显的阶段性规律,即城市化大体上要经过初期(发生)、中期(发展)和晚期(成熟)三个阶段。这三个阶段城市化率变化的特征是:初期城市人口增长

缓慢——缓起；中期城市人口增长明显加快——加速；晚期城市人口较为稳定，增长速度又趋于缓慢，甚至停止——减落。这种特征是与城市化的形态变化相关的，即在初期、中期阶段上向心型城市化（极化效应）占主导，而晚期阶段则以离心型城市化（扩散效应）占主导，最终是由社会生产力水平和城市文明普及程度的阶段性所决定。以上三个时期的分段和年份，因各国城市化的起步和进展不同而存在差别，但各国都要经历这三个阶段。以英国为例，从产业革命前的1700年至20世纪初就已完成了发生、发展阶段，之后便是进入成熟期。城市化率曲线一般呈现为一条好像被拉平的S型曲线。该曲线表明，在初期阶段，城市化率在20%或25%以内缓慢增长；在中期阶段，城市化率急剧上升，大约从20%或25%上升到70%；在晚期阶段，即城市化率超过70%后，增长速度又趋于缓慢，最后大体在80%~90%之间渐变。

3. 城镇体系 城镇体系既是城镇化的结果，也是城镇化的空间组织形式。城镇体系是指在一个相对完整的地域范围内，由各种不同类型、不同规模的城镇形成一定的比例而组成的联系密切、分布有序的城镇集合体。城镇体系的形成，有赖于三股力量即以市场范围为代表的经济力量、以交通条件为代表的自然力量和以行政区划为代表的社会力量的混合作用。任何一个城镇体系，都可以找出这三种力量影响的痕迹。

城镇体系是—定地域内的城镇网络的综合体现，在内容上包括区域内城镇群体的等级规模结构、空间结构和职能结构等。①等级规模结构。它是指城镇体系内大、中、小各级城市和小城镇的数量状况及其组合比例；②空间结构。它是指城镇体系内各城镇的空间分布，包括各城镇的地理位置、腹地范围，城镇之间的空间联系和空间距离以及区域内城市空间分布的密度差异等；③职能结构。它是指城镇体系内各城镇的性质、职能、类型、特点和差异以及在区域经济中的相互分工和协作情况。

城镇体系是国民经济体系的组成部分，既反映了生产力的布局、人口的分布，也体现了整个社会经济的空间结构。城镇体系是多种

多样的,随不同的地理和经济因素而千变万化。但其基本结构又是有规律可循的,总体上可分为四种类型:①金字塔型。这是最为常见的一种城镇体系,即以一个大城市或特大城市为核心,周围有几个中等城市相围绕,由此再联系若干小城镇和更多的小城镇,如此形成金字塔形结构,塔顶便是体系的核心城市;②多核型。即体系内的核心城市不一定是一个,而可以是多个。它们规模相近,引力相当,共同发挥对其他中小城市的空间作用,形成一种多核结构;③网络型。在一个城市发育早、城市数目多、城市化水平高的地区,如果城市之间不存在规模上的较大差距,则其结构是网络状的,即核心不突出,彼此作用力难分轻重。④带状型。即一般在江河流域、交通干线的沿线地区,容易形成城市在空间上一字排列、首尾衔接的带状结构。

城镇体系具有四个特性:①整体性。城镇体系是由城镇、联系通道和联系流、联系区域等多个要素按一定规律组合而成的有机整体,即它不是各个城镇的简单集合,而是靠它们组合在一起的集体功能来发挥整个区域在全国地域分工中的职能作用。其中,某一个组成要素的变化,例如城镇的兴衰、交通线的开拓或废弃、资源的开发或枯竭,都会通过交互作用和反馈,“牵一发而动全身”;②等级性或层次性。即一个城镇体系有大有小,随所在经济区域的规模和层级而定;一个城镇体系内部的城镇也有大有小,大者成为该体系的核心,小者则充当该体系的基层;一个城镇可能成为不同层级城镇体系的成员,并充当不同的角色。所以,制订城镇体系规划要同时考虑与上、下层次城镇体系之间的互相衔接;③开放性。即城镇体系不是一个封闭的组织,它是一个开放系统,随时都在和外界进行着物质和能量的交换;④动态性。城镇体系随时间推移因外界环境与内在因素的变化而发生形态上、规模上、结构上的变化。因此,要根据变化了的实际情况不断修改和补充原有城镇体系规划。

城镇体系的理论证明,小城镇的建设与发展不能与中心城市脱离开来,就城镇论城镇,而是要放在城镇体系中加以考虑,通过县城(市域)城镇体系规划,以原有城镇为基础,根据县域社会经济发展的需要及其条件,朝着合理的方向调整各个城镇的发展布局,求得小城

镇建设的最大经济效益,并实现与社会效益和环境效益的统一。县城是全县的中心;县以下建制镇中有些规模较大,其影响范围已超过了本镇,这些镇为中心镇;多数建制镇和集镇的服务范围仅限于本乡、镇,属于一般镇。以这些镇为中心,联系附近大大小小的村庄(中心村或自然村),构成了村镇体系。当前,随着农村产业结构调整的加快,第二、第三产业在农村经济中的比重越来越大,小城镇组织农村经济的作用也越来越突出,这就迫切需要对农村经济社会发展和布局做出合理安排。在县域层次,要加强县城建设,使其尽快达到小城市规模,同时选择若干中心镇进行重点建设,以利于推动全县经济的更快发展。镇域层次的村镇体系建设,则以小城镇建设为重点,加强镇区基础设施和公共服务设施建设,尽快形成城镇面貌,为发展农村第二、第三产业创造条件。同时,要调整村庄布局,改善居住环境,使广大农民的生活达到小康水平。

(三)小城镇的内涵界定

小城镇一词使用十分广泛,在不同的著作、文件、法规中代表了不同的含义:

1. 大口径 最广义地讲,小城镇是指区别于大中城市和农村村庄,具有一定规模,主要从事非农业生产活动的人口聚集的居民点。它包括了 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等,是多层次、多等级构成的概念。

2. 中口径 较广义的小城镇概念是指县以下的建制镇和集镇,包括县城、县辖镇、乡治驻地镇以及独立工矿区 and 城市周围农村中建设的卫星城市。

3. 小口径 狭义的小城镇仅仅是指建制镇。在中共中央、国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》中,其所指的小城镇是指国家批准的建制镇,包括县(市)政府驻地镇和其他建制镇。本书所研究的“小城镇”主要是指这一涵义。

小城镇处于我国居民点体系的中间环节,既包括了城镇型居民点,又包括了乡村型居民点。与大中城市相比,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比较小,城镇建设的投资比较省。与村庄相比,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,第二、第三产业具有一定规模,文化、科技、教育、卫生、交通、通讯事业有一定基础,非农业人口比较集中,一般是农村贸易的集散地,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。在管理方面,小城市政府和县政府驻地镇隶属城市建设行政主管部门管理;县以下建制镇和集镇则隶属村镇建设行政主管部门管理。

小城镇的本质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日益重要的作用。各级村镇建设行政主管部门的负责同志,尤其是镇长们必须树立城市观念,强化城市意识。即在小城镇建设和管理方式上要努力学习城市知识,掌握国家有关城市建设的法律、法规,按照城市化、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。

综合上述分析,“城镇”、“城市”、“小城镇”的联系和区别如图 1-1 所示。

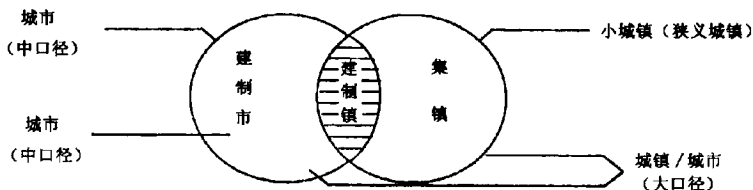


图 1-1 “城镇”、“城市”、“小城镇”的关系

二、市镇建制标准

（一）国际上“城市”的界定

目前,国际上关于划分城市的标准尚无统一口径。概括起来,对城市的界定主要有以下四种标准: