

中国特色小（城）镇发展报告

2016

中国城镇化促进会 编

ZHONGGUO TESE XIAO (CHENG) ZHEN
FAZHAN BAOGAO 2016



中国特色小（城）镇发展报告

2016

中国城镇化促进会 编

ZHONGGUO TESE XIAO (CHENG) ZHEN
FAZHAN BAOGAO 2016



人民出版社



中国致公出版社
China Zhigong Press

图书在版编目 (C I P) 数据

中国特色小 (城) 镇发展报告 . 2016 / 中国城镇化促进会编 . ——北京 :
中国致公出版社 , 2017

ISBN 978-7-5145-1014-0

I . ①中… II . ①中… III . ①小城镇—城市发展—研究报告—中国—
2016 IV . ① F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 060417 号

中国特色小 (城) 镇发展报告 2016

中国城镇化促进会 编

责任编辑：宋修华 董拯民 周 炜

责任印制：岳 珍

出版发行： **中国致公出版社**
China Zhigong Press

地 址：北京市朝阳区八里庄西里 100 号住邦 2000 商务中心 1 号楼东区 15 层

邮 编：100025

电 话：010-85869872 (发行部)

经 销：全国新华书店

印 刷：北京文昌阁彩色印刷有限责任公司

开 本：889mm × 1194mm 1/16

印 张：21.5

字 数：520 千字

版 次：2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷

定 价：88.00 元

版权所有，未经书面许可，不得转载、复制、翻印，违者必究。

目 录

Contents

上篇 总报告	第一章 特色小（城）镇建设的意义与发展基础 / 003
	第二章 特色小（城）镇发展态势 / 014
	第三章 特色小（城）镇建设行动 / 023
	第四章 特色小（城）镇发展现状与特点 / 038
	第五章 特色小（城）镇建设经验 / 056
	第六章 特色小（城）镇的特色表现 / 069
	第七章 特色小（城）镇发展潜力 / 094
下篇 地方篇	第八章 东北及内蒙古地区 / 113
	第九章 京津冀地区 / 130
	第十章 山东和长三角地区 / 144
	第十一章 南部沿海地区 / 184
	第十二章 中部地区 / 205
	第十三章 西南地区 / 234
	第十四章 西北地区 / 257
附 录	大事记 / 277
	政 策 / 281
	后 记 / 335

上篇 总报告



第一章 特色小（城）镇建设的意义与发展基础

2015—2016 年特色小（城）镇成为国家层面、地方层面、商界、产业界和学界共同关注的热点。其中有两个不同的概念。一个是浙江省 2014 年提出的，指相对独立于城市地区，具有明确产业定位、文化内涵、旅游功能和社区特征的发展空间载体。这个概念并不是指行政区划单元的建制镇，也不是指工业生产和旅游区等具有产业功能的园区；而是指具有明确产业定位、文化内涵、旅游资源 and 一定社会功能的聚集发展平台，是企业协同创新、合作共赢的企业社区，是以企业为主体、市场化运作、空间边界明确的创新创业空间。另一个概念是住房和城乡建设部在评选全国特色小镇时提出的，指以行政建制镇为单位的小城镇。国家发改委在 2016 年 10 月 8 日《关于加快美丽特色小（城）镇建设的指导意见》中提出的特色小（城）镇，包括了特色小镇和小城镇两种形态。按照城镇与地区发展的关系理解，即使特色小镇不是行政单元，但作为地区的一个集聚中心，也是行政单元内的一个组成部分，是能代表这个建制镇经济特色和文化聚集力的核心区，其外围必然有一定的腹地，这个腹地往往就是所在的建制镇。小镇的成长离不开腹地的支撑，它需要与周围腹地一起，在经济上相互融合、产业上相互衔接、景观上相互协调、文化上相统一，只有这样小镇才能成为既能代表当地特色，又能辐射和影响当地发展的核心地区。因此，我们采用发改委提出的特色小（城）镇概念，既包括特色小镇，也包括小城镇。

【专栏 1-1】

特色小（城）镇起源

从城镇发展战略和经济社会发展角度，探索城镇化道路的特色小（城）镇，始自 20 世纪 80 年代费孝通先生的《小城镇，大问题》报告。自 20 世纪 90 年代开始，学界和地方政府开始了对城市特色的认识，包括文化特色、民族特色、古镇特色、产业特色、空间特色等全方位的内容。产业界使用特色小（城）镇主要指房地产开发中的特色小区建设和文化旅游业发展。真正作为政府指导工作的文件最早始于 1996 年中共昆山市委、市政府的小城镇建设经验。随后，尤其是“十二五”期间，各地政府分别在生态城市建设和小城镇建设等方面不断提到各具特色的城镇。如北京市于 2011 年设立 100 亿元的小城镇发展基金，引导 42 个特色小镇建设；天津市在“十二五”期间重点建设了周边 50 个小镇；黑龙江省首先在哈尔滨市开始了六类 21 个特色小镇建设；同期云南省安排专项资金重点扶持和鼓励社会投资参与包括现代农业型、旅游型、商贸型和边境口岸型四类 210 个特色小镇建设；江西省以南昌市为开端，分批分期建设包括历史文化名镇、旅游休闲名镇和都市现代农业、休闲、观光名镇三类 17 个不同类型的特色小镇；安徽省的目标是力争打造 200 个特色小镇。真正突破行政界线强调聚集功能的特色小镇，始于浙江省为解决“块状”经济出现的缺乏创新、产业低端、资源利用粗放等问题带来的后续发展乏力而提出的特色小镇。

一、特色小（城）镇在新型城镇化中的地位与作用

1. 特色小（城）镇为新型城镇化提供可操作的实践空间

新型城镇化为解决现存矛盾和问题提供了思路。但是，内容几乎涵盖当前中国社会的方方面面，范围涉及全国的城市和乡村，尤其是目前所要解决的问题主要集中在大城市病方面，而忽视了这些大城市病的根本原因是中小城市发展迟缓，尤其是最靠近农村的小城镇发展弱化，才是人口过度集中在大城市的主要原因。

特色小（城）镇试图用最小的空间达到资源的最优布局，与新型城镇化方向完全一致。特色小（城）镇可以在大城市、中小城市，以及县级行政单元和乡镇、村级等任何地域内进行选择，具有很强的地域可选性；同时，又可以将不同级别的城市与乡村结合起来，有利于打通城镇化过程中乡村要素与城镇要素的流通渠道，在解决大城市问题的同时，照顾到乡村发展，从而有利于实现真正的城乡一体化。

2. 特色小（城）镇有利于探索多元化的城镇化途径

我国自然环境多样、地区特点鲜明，同时地区差距巨大、发展进程参差不齐，各地发展条件相差悬殊。无论是优先发展大城市还是重点发展中小城镇，都不能完全适应各地城镇化的需求。由于城镇化道路缺乏应对不同城市问题的有效方法，我国的大城市发展效率不高，中小城镇也出现了环境污染、交通拥堵等大城市病；而且自上而下的制度弱化了农村地区的发展和组织管理，农村地区出现的文化缺失、传统丧失、生产力弱化等新问题已经波及小城镇。因此，摒弃行政命令式的人为设定城镇发展目标，遵循市场规律，充分调动各种利益相关者的积极性，因地制宜、因时制宜地探索既有利于发挥大城市和中小城镇的特长，又能兼顾各地特点的多元化道路是新型城镇化的最优选择。

特色小（城）镇可以选择在任何一个城市地区、任何一个级别的城市的市域范围内，甚至可以选择在任何一个乡村的独立镇（或聚集点）内；可以在发达的一线城市地区，选择符合条件的郊区；也可以在落后地区选择有独特优势的地方。如住建部公布的第一批 127 个中国特色小（城）镇中，东部地区有 51 个，中部地区 35 个，西部地区 41 个，各省一般有 3—5 个。一线大城市地区如北京、天津和上海有 2—3 个；其余大部分分布在二、三线城市或一些小城镇地区。同时，这些小镇又分别具有特色旅游资源、文物保护、特色产品、乡镇企业示范基地、典型企业生产基地、文化艺术品牌、改革示范基地、众创空间、商业贸易、著名度假区、体育健康、科技乡镇、红色旅游、专业化生产基地以及经济强镇等特征。另外，发展途径和成长经历也各不相同。这种在全国范围内大分散，在省区范围内小集中的布局，有利于针对不同地区的发展条件和特点，形成多目标取向的城镇化价值观，在多层次区域上，探讨多元化、多模式、多类型、多层次的新型城镇化途径，打破差序格局，形成“多梯度”型城镇化模式。

3. 特色小（城）镇有利于寻找有效的政策工具

当前城镇化存在诸多问题，如城镇化进程与资源环境承载能力不匹配，城市化质量偏低，人口拥挤、交通拥堵和环境污染等“城市病”问题日益突出。据中国社科院《中国新型城镇化道路的选择》报告，在 2000—2010 年间，大城市和特大城市的人口增加迅猛，而 20 万人以下的小城市吸纳人口比重从 2000 年的 18.5% 下降到 2010 年的 10.31%。出现这种局面的根本原因是从大城市到小城镇，无论是经济发展水平，还是社会福利，抑或是基础设施建设，以及教育和就业机会等都呈递减趋势，而且差距巨大。尤其是基层公共服务比如社保、就业、医疗卫生、住房等，地方财政投入占全部投入的 90% 以上，而在这方面，小城镇基础设施投入仅相当于大城市的 13%。一直以来讨论的户籍、住房、流动人口管理等问题都是针对大城市，鲜有针对就地城镇化的地方发展问题的管理办法和措施，因而小城镇缺乏基层城镇化管理工具。加之，由于长期以来外

发型发展的城镇化道路导致地方利益流失，基层组织责、权、利极其不对等，基层管理薄弱。因此，基层公共服务体制改革和共同治理体制的形成，是转移人口市民化的突破口。

特色小（城）镇扎根在远离城市、靠近乡村的地区，既可以集中地区发展力量和地方优质资源，又能利用外部资本，在逐渐开放的市场环境中，寻找地方共同治理的有效机制，探索政府、公共组织、企业和个人等，众多利益相关者共同参与地方发展的治理机制和发展道路。针对特色城镇建设中某些具体项目的实施，可以探索基于地方发展的创新模式，创立一种新的社会组织形式，使之能形成处理现代经济与传统经济、环境资源保护与经济发展、现代城市与传统文化、迁移人口与当地居民之间关系的能力；并通过这些模式在特色小（城）镇中的实践，为新型城镇化提供基层管理工具和政策实施路径。

4. 特色小（城）镇有利于搭建城乡一体化的发展平台

长期的“二元”分制使得城乡之间的经济、社会差距不断拉大，农村较为落后的经济实力无力支撑农村公共服务的深度覆盖，严重阻碍就地城镇化，导致以人为本的城镇化严重滞后，这种现状被大多数人认为是造成我国城镇化过程中很多问题的根本原因。特色小（城）镇可以充分利用本地优势，借助外部的资本、发展经验、管理经验、市场等各种先进产业、服务业和理念，利用大城市需要转移出产业和人口的机会窗口，建设乡村地区的聚集中心。在这样的聚集中心，可以运用城市的社区管理方式，淡化行政化管制，通过强化自治和自律意识的提升，打破单一的管理主体，实行多元化的社会治理；采取灵活多样的人性化管理服务方式，以公共需求为导向，取代传统的刚性政策标准；培育和组建教育、卫生、医疗、社保、治安等各方面的公共服务队伍，明确划分责、权、利，从管理主体、服务对象、内容、方式等方面进行创新。这样的聚集中心，可以模糊城乡界限，弱化城乡居民身份，推进共同治理。在这样的聚集中心，高端连接外部区域、低端连接本小镇腹地，打

破以行政单元为单位的划界管理模式的差序格局，直接将乡村和高端城市连接起来，搭建一个有效的城乡发展平台，并创造出可以将城市和乡村结合起来的“单层”网络结构，使地方资源和要素能直接与外界经济建立联系，并通过资本流动、人口流动和信息流动等形成可以看得见的城乡一体化区域网络。这无疑是城乡一体化的突破口和捷径。

二、特色小（城）镇建设基础

1. 特色小（城）城镇成为新型城镇化规划的重要内容

新型城镇化已成为中国城乡建设的主要任务。2014年，中共中央、国务院正式发布《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，提出把坚持“生态文明”和“文化传承”作为新型城镇化建设的重要原则，标志着中国进入了以可持续发展为核心内容的城镇化新阶段，开启了特色小（城）镇全面推进的步伐。无论是解决大城市病，还是小城市和小城镇建设，以及新农村建设等问题，都与强化特色小（城）镇建设密切相关。在新型城镇化背景下，以人为本和生态宜居的特色小（城）镇成为建设的重点。2016年3月17日发布的《十三五规划纲要》提出加快发展中小城市和特色镇，因地制宜发展特色鲜明、产城融合、充满魅力的小城镇。2016年5月6日发布的《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中要求加快特色镇发展，并具体指出要因地制宜、突出特色、创新机制，充分发挥市场主体作用；推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务“三农”相结合；发展具有特色优势的休闲旅游、商贸物流、信息产业、先进制造、民俗文化遗产、科技教育等魅力小镇。

2. 城镇化改革试点成为特色小（城）建设的重要阵地

国家发展与改革委员会分别于2005年1月10日、2008年3月25日和2012年3月8日颁布《国家发展改革委办公厅关于公布第一批全国发展改革试

点小城镇的通知》（发改办规划〔2005〕36号）、《国家发展改革委办公厅关于公布第二批全国发展改革试点小城镇名单的通知》（发改办规划〔2008〕706号）、《国家发展改革委办公厅关于公布第三批全国发展改革试点城镇名单的通知》（以下简称《通知》）（发改办规划〔2012〕507号），三批共计641个改革试点镇。《通知》要求在试点过程中，结合当前新型城镇化发展实际，坚持突出地方特色，重点在农民工融入城镇、新生中小城市培育、中心城市建设、城市绿色智能发展、产城融合发展、地方文化保护传承、城乡统筹发展等领域，根据《国家新型城镇化综合试点工作方案要点》任务，结合本地发展实际，重点突破薄弱环节，积极探索，闯出新路。

从试点内容可以看出，试点镇的主要任务在于转变政府职能，将工作重心从目前直接干预经济、参与兴办产业和完成达标考核的做法，转移到管理社会事业和提供公共服务上来，逐步建立为小城镇政府公共决策的民主参与机制寻求突破；培育和壮大小城镇经济基础，带动农村地区发展；改善小城镇的投资、就业和人居环境和基础设施建设等。尽管改革试点镇比新型城镇化提出的较早，但改革方向和内容与新型城镇化方向基本一致。特色小（城）镇作为新型城镇化的试验地，以“产、城、人、文”为一体，通过改革创新，实现生产、生活和生态融合的城镇发展目标，与城镇化的试点内容高度吻合。到目前为止，三批试点镇中有很多都变成了特色小（城）镇，并为特色小（城）镇建设提供了经验。

新型城镇化进入实质阶段后，改革试点地区成为国家推动新型城镇化的重要举措。截止到2016年底，分别设立了三批国家新型城镇化综合试点地区。其主要内容与特色小（城）镇高度吻合。三批国家新型城镇化综合试点地区分别于2015年2月4日、2015年11月16日（发改规划〔2015〕1129号）和2016年11月29日（发改办规划〔2016〕1858号）发布。试点地区名单中，第一批着重提出了一批县级市和建制镇，第二批则优先考虑改革意愿强、发展潜力大、

具体措施实的中小城市、县、建制镇及符合条件的开发区和国家级新区的原则；列入名单的 59 个地区基本为县级及以下城镇地区。同时，33 个农村土地制度改革试点也分别以 19 个和 14 个分别纳入国家新型城镇化的这两批次的综合试点地区中，使农村土地制度改革试点与国家新型城镇化综合试点紧密结合，强化了小城镇在新型城镇化中的地位与作用。第三批更是强调了优先考虑特色鲜明的中小城市、县、建制镇的原则，突出了优化生产、生活、生态空间，推动建设功能好、交通畅、环境优、形象美的新型城镇，与特色小（城）镇内容更加贴近，使特色小（城）镇成为这一试点的前沿阵地。

3. 重点镇建设为特色小（城）镇奠定了坚实基础

长期以来，小城镇的发展和建设滞后，尤其是基础设施严重缺乏，已成为制约当地经济和各项事业发展的主要瓶颈。特色小（城）镇建设的最紧迫任务之一就是改善所在地区的基础设施和公共服务。为配合新型城镇化建设，2014 年 7 月 21 日，根据住房和城乡建设部、国家发展改革委、财政部、国土资源部、农业部、民政部、科技部发布的《关于开展全国重点镇增补调整工作的通知》（建村〔2013〕119 号），按照提高质量、节约用地、体现特色等要求，以人口规模、区位优势、经济发展潜力、服务功能、规划管理水平和科技创新能力为指标，对 2004 年的全国重点镇进行了重新认定，并发布了按照新标准认定的 3675 个全国重点镇。根据住房和城乡建设部村镇建设统计年报对其中 2892 个重点镇的规划建设情况进行的总结，重点镇的基本建设和基础设施等明显好于普通镇。

【专栏 1-2】

重点镇建设成就

根据住建部的数据，截至 2014 年底，2892 个重点镇建成区面积共 10994 平方千米，平均每个镇为 3.8 平方千米，各镇的人口平均规模为 2.2

万人，人口密度达 5800 人 / 平方千米，远高于普通镇（4700 人 / 平方千米）。同时，重点镇建成区人口占镇域总人口比重达 35.7%，也高于普通镇。重点镇比普通镇表现出了较高的聚集度和吸引力。同时，在 2892 个重点镇中，2809 个镇编制了城镇总体规划，占总数的 97.1%；2730 个镇设有村镇建设管理机构，占总数的 94.4%，为进一步的城镇管理奠定了基础。

截至 2014 年底，2892 个重点镇建成区中的用水普及率为 84.2%，燃气普及率 48.7%，人均道路面积 12.5 平方米 / 人，排水管道及暗渠密度 6.06 千米 / 平方千米，人均公园绿地面积 2.71 平方米 / 人，绿化覆盖率 16.3%，绿地率 9.2%。城镇化的公共基础设施水平都高于普通镇。

另外，重点镇中 200 人以下自然村的比例比普通镇低 4 个百分点，城镇化程度较高；两类村庄的公共设施水平也有一定差距。重点镇中集中供水的行政村占 68.83%，燃气普及率为 25.48%，生活垃圾收集点比例为 69.49%，分别比普通镇的村庄高 6.37%、4.9% 和 5.51%。相对于普通镇而言，较好的乡村设施使城镇发展有了腹地支撑。

4. 深化改革为特色小（城）镇建设保驾护航

随着我国改革进入深水区，城镇化过程中的各项改革成为全社会改革的重要领域。2016 年 12 月 19 日，中共中央办公厅和国务院办公厅在 2010 年以来经济发达镇行政管理体制改革试点基础上，针对一些人口集聚多、经济规模大的经济发达镇行政管理体制不适应等问题，发布了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》，明确指出以扩大经济社会管理权限、完善基层政府功能为重点，以探索建立简约精干的组织架构、务实高效的用编用人制度和适应经济发达镇实际的财政管理模式为保障，构建符合基层政权定位、适应城镇化发展需求的新型行政管理体制；并就扩大经济社会管理权限、构建简

约精干的组织架构、推进集中审批服务和综合行政执法、建立务实高效的用编用人制度、探索适应经济发达镇实际的财政管理模式、创新基层服务管理方式等进一步明确了任务，以及具体的组织措施。

特色小（城）镇作为综合改革试验区，需要通过特殊区域的运行，探索城镇经济甚至社区创新的管理机制；通过改革和创新机制，实现政府角色从管理型向服务型转换；并通过平衡乡村与城镇各部门、各团体、各组织、各种居民群体等附在利益关系，构建共同治理模式的特殊空间。因此，特色小（城）镇进一步发展需要的共同治理模式和改革内容与行政管理体制改革试点目标完全一致。

5. 新农村建设使特色小（城）镇找到了落脚点

特色小（城）镇建设的内在动力在于乡村发展，新农村建设是实现城乡一体化的主要内容之一。2005年10月8日，中央十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次提出，要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实推进社会主义新农村建设；2006年2月21日，《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》要求，推进农村综合改革，确保社会主义新农村建设有良好开局。这些文件在经济、政治、文化、社会和法制建设的同时，更突出强调了农村发展要因地制宜和突出特色。仅2006年中央新增支农资金比上年增长14.2%，占总支出增量的21.4%，强化了农村基础设施和公共服务建设，使农村地区的集中居住、道路、供暖、供水和卫生环境得到极大改善，从而推动了农村旅游；与美丽乡村建设行动相结合，形成了一大批美丽宜居示范村庄和示范小镇，这些具有特色的聚集区，正是特色小（城）镇的雏形和前身。随着农业产业化和现代化，这些村庄的生产和生活将更加集中，最终将演变为农业特色产业和旅游功能融合的特色小（城）镇。

【专栏 1-3】

北京郊区新农村建设“五项基础设施”成就

“五项基础设施”，主要包括街坊路硬化和绿化、老化供水管网改造和一户一表、污水处理、垃圾分类、户厕改造和公厕建设五个方面。北京市从 2006 年开始实施新农村建设试点，全面推进了道路硬化、安全饮水、污水处理、黑厕改造、垃圾处理等五项技术类的折子工程。到目前，各级政府一共累计投资 200 亿元，集中完善和提升了农村基础设施。截至 2010 年末，1735 个村庄环境得到了改善，累计完成街坊路硬化 3216 万平方米，街坊路绿化 1408 万平方米，改造老化供水管网 5049 千米，实施污水处理工程 286 处，改造户厕 23.6 万座，新建公厕 3085 座，并为 68 万农户配置了垃圾分类容器。新农村建设的“五项基础设施”工程覆盖了京郊所有村庄。