

庞智强

何国长

著

西部民族地区

XIBU MINZU DIQU
XIAOCHENGZHEN JINGJI
KE CHIXU FAZHAN YANJIU

小城镇经济可持续发展研究



甘肃民族出版社
GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE

庞智强 何国长 著

西部民族地区 小城镇经济可持续发展研究

XIBU MINZU DIQU XIAOCHENGJINGZHEN JINGJI
KE CHIXU FAZHAN YANJIU



甘肃民族出版社

GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

西部民族地区小城镇经济可持续发展研究/庞智强,
何国长著. —兰州: 甘肃民族出版社, 2007. 1
ISBN 978-7-5421-1344-3

I. 西… II. ①庞… ②何… III. ①民族地区—城镇
经济—可持续发展—研究—西北地区②民族地区—城
镇经济—可持续发展—研究—西南地区 IV. F299.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 002536 号

书 名: 西部民族地区小城镇经济可持续发展研究

作 者: 庞智强 何国长 著

责任编辑: 桂 谕 何晓霞

封面设计: 王林强

出 版: 甘肃民族出版社 (730030 兰州市南滨河东路 520 号)

发 行: 甘肃民族出版社发行部 (730030 兰州市南滨河东路 520 号)

印 刷: 榆中县印刷厂

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32 印张: 11.6875 插页: 2

字 数: 260 千

版 次: 2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1 000

书 号: ISBN 978-7-5421-1344-3

定 价: 25.00 元

甘肃民族出版社图书若有破损、缺页或无文字现象, 可直接与本社联系调换。
邮编: 730030 地址: 兰州市南滨河东路 520 号 网址: <http://www.gansumz.com>
电话: 0931 - 8773420 (藏文编辑部 联系人: 交巴李加 E-mail: melce@sina.com)
电话: 0931 - 8773261 (汉文编辑部 联系人: 李青立 E-mail: lili295@sohu.com)
电话: 0931 - 8773219 (策划部 联系人: 桂谕 E-mail: lanzhougy@163.com)
电话: 0931 - 8773271 (经营部 联系人: 葛慧 E-mail: gsmzgehui3271@tom.com)

版权所有 翻印必究

目 录

第一章 西部民族地区小城镇发展历程及现状	(1)
第一节 西部民族地区小城镇发展的历史考察	(4)
一、我国小城镇的发展历程	(5)
二、西部民族地区小城镇的历史演变	(11)
三、新中国成立以来西部民族地区小城镇的发展进程	(15)
第二节 西部民族地区小城镇发展的现状与类型	(19)
一、小城镇发展的现状	(19)
二、小城镇发展的基本类型	(24)
第三节 加快西部民族地区小城镇发展的意义	(26)
一、小城镇的经济社会功能	(26)
二、发展小城镇的重大意义	(28)
第二章 西部民族地区小城镇经济可持续发展的条件	(39)
第一节 西部民族地区小城镇经济可持续发展的有利条件	(39)
一、小城镇经济发展的区位优势	(39)
二、小城镇经济发展的资源优势	(40)
三、小城镇经济发展的政策优势	(46)
四、小城镇经济发展的后发优势	(47)
五、小城镇经济发展的市场优势	(48)
第二节 西部民族地区小城镇经济可持续发展的制约因素	(49)
一、小城镇经济可持续发展的内部制约因素	(50)
二、小城镇经济可持续发展的外部制约因素	(66)
第三章 西部民族地区小城镇经济可持续发展战略	(72)
第一节 西部民族地区小城镇经济可持续发展的战略目标与原则	

.....	(72)
一、小城镇经济可持续发展的理论思考.....	(72)
二、小城镇经济可持续发展的战略目标与原则.....	(80)
第二节 西部民族地区小城镇经济可持续发展的战略重点与模式	
.....	(84)
一、小城镇经济可持续发展的指导思想与发展方针.....	(84)
二、小城镇经济可持续发展的战略重点与步骤.....	(93)
三、小城镇经济可持续发展的模式.....	(100)
四、小城镇经济可持续发展的思路.....	(104)
第四章 西部民族地区小城镇的建设规划与管理问题研究	
.....	(118)
第一节 西部民族地区小城镇建设中加强规划与管理的意义	
.....	(118)
一、制定小城镇建设规划的意义.....	(118)
二、加强小城镇建设管理的意义.....	(121)
第二节 西部民族地区小城镇建设规划和管理中存在的问题	
.....	(125)
一、发达国家小城镇建设规划与管理的经验.....	(125)
二、小城镇建设规划和管理中存在的问题.....	(128)
第三节 加强西部民族地区小城镇建设规划与管理的对策	
.....	(133)
一、小城镇建设规划与管理应遵循的原则.....	(133)
二、加强小城镇建设规划与管理的对策.....	(139)
第五章 西部民族地区小城镇土地使用制度研究.....	(153)
第一节 西部民族地区小城镇土地使用制度改革的意义	
.....	(153)
一、小城镇建设土地利用中存在的问题.....	(154)
二、小城镇土地制度改革的重要意义.....	(161)

第二节	西部民族地区小城镇土地制度改革的思路·····	(165)
一、	小城镇土地制度改革的基本原则·····	(165)
二、	小城镇土地制度改革的对策·····	(166)
第六章	西部民族地区小城镇户籍制度研究·····	(179)
第一节	西部民族地区小城镇户籍管理制度改革的意义·····	(179)
一、	现行户籍管理制度制约了小城镇的发展·····	(179)
二、	户籍管理制度改革对小城镇发展的促进作用·····	(183)
第二节	西部民族地区小城镇户籍管理制度改革思路·····	(187)
一、	小城镇户籍管理制度改革的基本原则·····	(187)
二、	小城镇户籍管理制度改革的思路·····	(189)
第七章	西部民族地区小城镇乡镇企业发展研究·····	(196)
第一节	西部民族地区小城镇发展乡镇企业的必要性·····	(196)
一、	乡镇企业在小城镇建设中的战略地位·····	(196)
二、	小城镇乡镇企业发展滞后的主要原因·····	(203)
第二节	西部民族地区小城镇乡镇企业的发展对策·····	(207)
一、	发达国家扶持中小企业发展的成功经验·····	(207)
二、	小城镇乡镇企业的发展对策·····	(227)
第八章	西部民族地区小城镇旅游产业发展问题研究·····	(239)
第一节	旅游业在西部民族地区小城镇经济发展中的作用 ·····	(239)
一、	旅游资源的分布特点·····	(240)
二、	旅游业在小城镇经济发展中的作用·····	(243)
第二节	西部民族地区小城镇旅游业发展的制约因素与对策 ·····	(249)
一、	小城镇旅游业发展的制约因素·····	(250)
二、	小城镇旅游业发展的机遇·····	(254)
三、	加快小城镇旅游业发展的对策·····	(259)
第九章	西部民族地区小城镇公共财政的构建问题研究·····	(269)

第一节 构建西部民族地区小城镇公共财政的制约因素及国际经验	(269)
一、小城镇财政体制存在的问题	(269)
二、构建小城镇公共财政的意义	(274)
三、发达国家统筹区域发展的财税政策经验	(277)
第二节 建立西部民族地区小城镇公共财政的对策	(286)
一、建立小城镇公共财政的基本原则	(286)
二、建立小城镇公共财政的对策	(289)
第十章 西部民族地区小城镇建设的金融支持问题研究	(303)
第一节 西部民族地区小城镇建设中金融支持的意义及制约因素	(303)
一、小城镇建设中金融支持的重要意义	(303)
二、小城镇建设中金融支持的制约因素	(306)
第二节 西部民族地区小城镇建设的金融支持对策	(309)
一、促进小城镇金融发展的基本原则	(310)
二、构建小城镇建设金融支持的对策	(312)
第十一章 西部民族地区小城镇社会保障制度问题研究	(334)
第一节 西部民族地区小城镇社会保障制度建立的意义与原则	(334)
一、小城镇社会保障制度建立的意义	(335)
二、小城镇社会保障制度建立应遵循的原则	(339)
第二节 西部民族地区小城镇社会保障制度建立的制约因素及思路	(341)
一、小城镇社会保障制度建立的制约因素	(341)
二、小城镇社会保障制度的基本内容	(343)
三、小城镇社会保障制度建立的基本思路	(345)
参考文献	(350)
后记	(364)

第一章 西部民族地区

小城镇发展历程及现状

按照西部大开发的范围划分,我国西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、内蒙古和广西 12 个省、市、自治区。

西部地区是我国少数民族和民族自治地区最集中的区域。全国 55 个少数民族中有近 50 个民族分布在西部地区,全国 80% 的少数民族人口集中在 5 个民族自治区以及青、滇、黔、甘、渝、川等省(市);全国已建立的 156 个民族自治地区中,有 114 个在西部地区,其中:全部 5 个民族自治区、30 个民族自治州中的 27 个、121 个民族自治县中的 84 个分布在西部地区。

一般将西藏、新疆、宁夏、广西、内蒙古 5 个民族自治区和青海、云南、贵州、甘肃、重庆、四川 6 个非民族省区的民族自治州、县(旗、盟)、乡等界定为西部少数民族地区。而在本研究中,我们将西部少数民族地区界定为西部各个少数民族相对集中聚居的自然地区,不完全等同于行政区划上的民族自治州、县(旗、盟)、乡,既包含完全由少数民族聚居的单纯自治地区,也包含以少数民族为主体的民族杂居的自治地区。

新中国成立以来,西部少数民族地区在经济与社会发展方面取得了极大进步,人民生活水平显著提高。但从资源环境特征与经济发展角度考察,西部少数民族地区在发展中还面临着一系列困难与挑战:

自然资源富集，但自然生态环境恶劣、生存条件艰苦，资源开发与经济建设的硬成本远高于国内其他地区；产业结构单一，经济社会发展很不平衡；教育卫生事业发展滞后，人口文化素质偏低；人口与资源、环境的关系不很协调，可持续发展的基础薄弱；基础设施薄弱，社会服务体系不完善。

那么，西部少数民族地区怎样才能克服各种困难与挑战，关键在于加快中小城市与小城镇的建设和发展。对西部少数民族地区来说，可持续发展的最基本单元和最贴近公众生活的“社会细胞”，就是小城镇。加速西部少数民族地区的城镇化步伐，加快小城镇建设的速度，是增强西部少数民族地区经济“内生”力量的有效途径，也是实现本地区经济发展的突破点。通过扶持一大批与广大农村老百姓生活层面更为接近的中小城市与小城镇，帮助其提高综合素质与可持续发展能力，是逐步改变民族地区发展的非均衡局面，甩掉落后包袱的必然选择。

关于小城镇，目前国内外尚无一个统一的概念。从经济学的角度来看，一个行政规定的城镇区域是否属于小城镇，关键取决于其经济性质。因为从经济学的特征来看，小城镇与乡村的最明显的区别有三个：即人口聚集、经济聚集和基础设施聚集。其中，以单位地域空间内人口的聚集程度和数量为标准来划分城镇与乡村的界限，为多数经济发达国家所采用，这是因为其城乡之间的生活水平和生活方式等方面的差别通常不大，以致难以从生产力水平上简单地区分城镇与乡村，因此人口密度标准及人口规模成为主要依据。我国著名社会学家费孝通先生给小城镇下的定义是：小城镇是一种比农村社区高一层次的社会实体。这种社会实体是以一批并不从事农业生产劳动的人口为

主体组成的社会区，从地域、人口、经济、环境等因素来看，它们既具有与农村相异的特点，又与农村保持着不可缺少的联系。另一种比较流行的观点指出：小城镇是与大城市、农村村庄不同的，具有一定规模的，主要从事非农业生产活动的人口聚居场所。

小城镇作为一种城市形态，契合着城市化规律，在不同的历史阶段发挥着不同的作用。早期的小城镇深深地刻有政治、军事因素的烙印。集市、集镇既然是人口集中之地，自然成了统治者的地盘。统治阶级为了巩固自己的政权，镇压民众的反抗，抵御外族入侵，就往往在自己的统治中心或边防要塞筑城造邑，屯兵戍守，于是出现了城墙、城门、城楼以及城池、护城河等等。显然，在集市、集镇发展进程中，“城”的概念被突出，集镇变成了城镇。早期城镇的数量很少，其规模也相对较小，社会功能比较简单。早期的小城镇与城市在概念上并没有多大区别，只有在现代，在纳入城市的体系后，它们之间的差别才体现出来。人类社会发展到今天，小城镇的人口、用地规模、生产规模以及人们的生活水平已经发生了翻天覆地的变化，当初的小城镇与现在的小城镇早已不能同日而语。现在，已有了小城镇、小城市、中等城市、大城市乃至特大城市的区别和划分，小城镇是城市体系的组成部分。今天的小城镇，一般来说有两层内涵：其一，它是城市的雏形，在此基础上逐渐发展、长大，形成各式各样的城市、特大城市甚至是城市群；其二，它是城市体系中的最底层，众多的小城镇与大、中城市一起，构成现代城镇体系。从这个意义上讲，城市群、特大城市甚至中等城市并不一定是小城镇发展的必然归宿，也就是说，有相当一部分小城镇停留在最低级的等级上，很可能永远变不成

大中城市。

世界各国划分城乡的标准不同，小城镇的范围也各不相同。多数国家或地区都以居民点的人口数量作为划分城乡的主要标准。一般来说，人口密度较大的国家或地区，城镇人口标准的起点较高，小城镇人口的下限和上限也较高；反之，人口密度较小的国家或地区，城镇人口标准的起点较低，小城镇人口的下限和上限也较低。我国的小城镇大体上由三个部分组成：一是指非农业人口 20 万以下的小城市；二是指经省级国家机关批准设置的镇，即建制镇；三是指农村集镇，即非建制镇。

由此可见，我国的小城镇一般包括两个层次：第一个层次指国家批准的建制镇，包括县政府驻地镇和其他建制镇。它们是小城镇的主体，规模较大，非农产业较为发达，吸收劳动力的能力较强，城镇功能较明显，属高层次的小城镇。第二个层次指除了建制镇以外的乡人民政府所在地和国营农牧渔场所在地等达到一定规模的集镇。这类小城镇分布较广，大多数规模较小，非农产业发展水平低，对农村经济和社会发展的影响比第一层次要差得多。由于集镇不包括在国家法定的城镇统计范围之内，因此通常意义上的小城镇均指建制镇。在本研究中，仅从第一层次（即建制镇）的概念出发，探讨西部少数民族地区小城镇经济的可持续发展问题。

第一节 西部民族地区小城镇发展的历史考察

要研究西部少数民族地区小城镇的发展，必须要了解我国小城镇发展的历史轨迹，尤其是新中国成立后小城镇发展的曲折经历，在全

国小城镇发展的大环境、大背景下,分析西部少数民族地区小城镇的历史演变。

一、我国小城镇的发展历程

1. 我国小城镇的历史演变。我国作为文明古国,小城镇的发展有着悠久的历史。早在秦朝时,中国的城镇就发展到 300 个左右;汉代,全国城镇达到 670 多个;唐朝鼎盛时期,中国城镇发展到 1000 个以上;宋元时代,城镇总数达到 4000 多个;明朝的大中城市、小城镇和农村集镇为 6000~8000 个;清代全盛时期,全国城镇总数估计超过 10000 个。这个阶段小城镇的基本功能是:一方面,由于中国封建社会时期漫长,一整套等级制度使城镇带有很强的政治色彩,许多城镇是一定地域的封建统治中心;另一方面,由于中国封建社会的大部分时期是统一的国家,有着统一的国内市场,商品经济较为发达,使得城镇的经济职能大大加强,城镇类型也相应增加。在东部,京杭大运河、长江中下游、珠江流域,以及沿海一带也出现了一批商贸型城镇和港口型城镇,如泉州镇、宁波镇、汉口镇等。在手工业发达的地方,出现了一些著名的手工业城镇,如松江的枫泾镇、洙泾镇、朱家角镇、杭州的唐栖镇、嘉兴的濮院镇、王江泾镇、菱湖镇,苏州的盛泽镇、芜湖镇、铅山镇、景德镇等。在西部地区,酒泉镇、张掖镇、敦煌镇、固原镇等沿“丝绸之路”而兴起。这一时期,城镇的类型和功能逐渐由简单向复杂过渡,城镇已逐步发展成为一些地区性的政治、经济、军事和文化的中心。鸦片战争以后,中国沦为半殖民地、半封建性质的国家,城镇的发展速度非常缓慢。据估计,1843—1893 年间,中国 2000 人以上的城镇由 1663 个增至 1779 个,仅增

加 116 个；城镇人口由 2072 万人增至 2351 万人，仅增加 279 万人；人口城镇化率由 5.1% 提高到 6%，只提高 0.9 个百分点。到 1949 年新中国成立时全国城镇人口 5765 万人，建制镇 2000 个左右，人口城镇化率为 10.6%。在这一时期，中国城镇发展的地域差异性很大。在沿海一带，城镇发展相对较快，但殖民地或半殖民地痕迹明显。随着西方资本主义的入侵，一些先进技术和城镇建设经验也传入中国，在一定程度上促进了沿海城镇的发展，使它们在经济基础、社会结构和市政建设等方面都向着近代城市的方向发展。在内地由于工矿企业的建设和铁路的修筑，使一些原来的封建城镇得到一定的发展，并出现了一些新的城镇。在西部地区，大部分城镇基本上仍然保持着封建城镇的原来面貌，停留在封建落后状态，城镇中基本没有现代工业，也没有现代的市政工程和公共设施。

2. 新中国成立以来小城镇的发展历程。伴随着新中国的建立，过去衰败的半殖民地、半封建城镇逐渐转变为欣欣向荣的社会主义新型城镇，中国的城镇面貌发生了历史性的巨大变化。小城镇在社会主义建设中的作用日益凸现，但发展的过程曲折，先后经历了发展、停滞和再发展的过程。大体上可分为三个阶段：

(1) 1949—1956 年，小城镇的恢复和初步发展时期。新中国成立之初，随着社会主义工业化和对手工业、资本主义工商业的社会主义改造，国民经济不断恢复和稳定发展，城镇建设出现了初步繁荣，小城镇蓬勃兴起。1953 年全国第一次人口普查统计，全国共有建制镇 5402 个。1955 年 6 月以后，全国按照《关于设置市、镇建制的决定》规定的标准对原有的建制镇进行了一次全面的审查和调整，撤销

了一批达不到标准的镇的建制，1956 年全国的建制镇减至 3672 个。这个时期由于国家优先发展重工业和集中发展具有一定工业基础的大中城市，小城镇的发展速度低于大中城市的发展速度。但由于整个城镇人口在增加，所以小城镇也处于发展之中。

(2) 1957—1978 年，小城镇的曲折发展时期。在这一时期，城镇发展基本处于停滞状态或呈下降趋势。全国建制镇由 1956 年的 3672 个减至 1978 年的 2850 个，平均每年减少 37 个。从 1956 年底开始，农村集市贸易被当作资本主义尾巴割掉，取消个体商贩和手工业者，农村商品流通完全通过国营、集体和供销合作社经营的单一流通渠道来承担，这在一定程度上限制了小城镇的商业流通，影响了小城镇的发展。1958 年的大跃进，盲目吸收大量农村劳动力进城，导致城镇发展过快，城镇发展脱离经济社会发展的客观需要，造成了城镇人口的膨胀，超出了当时农业的承受能力。为此，国家在 20 世纪 60 年代初期采取了压缩城镇人口，减少市镇数量的措施。1961 年国家动员了近 3000 万城镇人口返回农村。一部分 2 万人以下的小城镇被撤销了，城镇的数量进一步减少。1962 年国务院要求各地对原有的建制镇进行逐个审查，撤销不符合设置标准的镇的建制。到 1962 年底，镇的数量调整为 4219 个。1963 年 12 月，国务院又要求撤销不够设市条件的市，缩小市的郊区，调整镇的建制，提高了设镇的标准。1963—1964 年，全国城市由 177 个减少到 167 个，建制镇由 4032 个减少到 2877 个，市镇非农业人口也由 10007 万人下降到 9885 万人。到 1965 年建制镇的数量减少到 2002 个。“文革”期间，政府对农村的集市贸易严加控制，农村商品经济逐渐萎缩，乡镇进一步萧条冷落，

城市先后有 4000 多万人被遣返农村。那时的农村县以下乡镇即为公社合一的人民公社本部所在地,除了执行国家统购统销政策、由政府主办的供销社和粮站之外,几乎没有其他商业单位甚至连存在于农村几千年的集市贸易也曾经被当作“资本主义尾巴”而禁止。因此,农村小城镇基本不发育。到 1978 年底,全国小城镇仅有 2850 个,其中建制镇 2173 个,25 年间减少了 2600 多个,比 1953 年减少近 50%。

(3) 1978 年至现在,小城镇的加速发展时期。党的十一届三中全会以来,随着农村家庭联产承包责任制的实施,乡镇工业的蓬勃发展,农村经济得到振兴,大批从土地上解放出来的农村剩余劳动力涌向附近的小镇开办工厂,从事第三产业,并以此提高了收入,给小城镇注入了活力与生机,小城镇建设得到进一步恢复和发展。特别是在经济发达、交通便利、人口密度高的长江三角洲、珠江三角洲、胶东半岛、浙江东南沿海等地,小城镇随着社会经济的发展,发展速度普遍较快。1984 年,著名的“中央 1 号”文件明确提出“允许农民自理口粮进城务工经商”的政策,但在 20 世纪 80 年代的中国经济热点问题中,农民如何进城、农村小城镇如何建设的问题并不引人注目。1985 年国家允许农民自理口粮进镇落户、务工经商,农村生产力又一次得到解放,一些农业剩余劳动力到镇上从事第二、第三产业,小城镇人口有了一定的增加。20 世纪 80 年代初我国著名社会学家费孝通先生通过考察江浙一带的小城镇,在 1984 年提出“小城镇、大问题”的论述,受到党和政府的高度重视。1986 年开始撤区并乡建镇。随着城乡经济体制的改革和市场经济的发展,城乡分割和隔离的体制逐渐被打破,城乡之间劳动力、人口、资本、人才和技术的流动日益

增多,城乡商品流通关系和市场结构不断发生变化,加快了农村人口向城镇的转移,小城镇的发展显而易见。

20 世纪 90 年代以来,小城镇发展更加受到党中央和国务院的高度重视。到 1992 年全国设镇达 14539 个,建制镇(不包括县城关镇)已经发展到 14135 个。随着 20 世纪 90 年代中国地方工业化和城市化处于高速发展之中,各地“开发区热”(1992 年邓小平南巡谈话之后各地大办开发区)滥占耕地引发的矛盾愈演愈烈,小城镇建设及其相关的政策问题,逐渐引起国内外的广泛讨论。1993 年,民政部公布了新的设镇标准。同年 6 月,国务院又发布了《村庄和集镇规划建设管理条例》。1994 年 9 月,建设部提出了《关于加强小城镇建设的若干意见》,并得到国务院的原则同意。1995 年 4 月,国家体改委、中央机构编制委员会、财政部、建设部、农业部、民政部、公安部、统计局、国土部等 11 个部委联合发布了农村小城镇建设的指导性文件,并于当年 11 月与世界银行、亚洲开发银行等国际组织在北京召开了“中国小城镇建设高级国际研讨会”。1996 年,11 部委又得到联合国开发计划署约 180 万美元的研究资助,与各省协商确定了首批 57 个国家级试点城镇。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“在科学合理规划指导下,逐步推进乡镇企业相对集中布局,充分利用和改造现有小城镇,建设新的小城镇”,“允许农民进入小城镇务工经商,发展农村第三产业,促进农村剩余劳动力的转移”。这为我国小城镇发展进一步指明了方向。据 1997 年全国第一次农业普查资料统计,到 1996 年底,全国共有建制镇 16126 个,镇区户数平均为 1221.1 户,镇区人口平均为 4518.6

人,其中,非农业人口是 2071.5 人,镇区占地面积是 2.2 平方公里。从地区分布看,东、中、西部地区的建制镇数量与其经济发展水平呈较明显的正相关关系。三类地区分别拥有建制镇 7479 个、4682 个和 3965 个,分别占全国建制镇总数的 46.4%、29%和 24.6%;从人口规模看,目前建制镇大多属于小规模之列。镇区人口在 4000 人以下的镇达到 10544 个,占全国建制镇总数的 65%;中等规模的镇(镇区人口 4000~10000 人)4235 个,占全国建制镇总数的 26%;镇区人口 10000 人以上的镇 1347 个,占全国建制镇总数的 8.4%,这部分人口规模较大的建制镇虽然数量较少,但却拥有建制镇人口总数的 36%和非农业人口总数的 40%,属于经济实力最强、发展势头最猛的镇。到 1997 年末,国家级试点城镇已经扩大到 100 个。1998 年 10 月,党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》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。”到 1998 年底,小城镇为 44928 个,其中建制镇 19060 个,乡 22834 个,民族乡 1517 个,建制镇比 1978 年增长了近 7.8 倍;另外,还有乡政府驻地为主体的集镇 25000 多个。1999 年中央经济工作会议制定了落实小城镇大战略的具体方针。据 2000 年《中国经济年鉴》,1999 年底全国镇区人口在 3 万人以上的小城镇已达 800 多个。

2000 年 6 月中共中央、国务院发布《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,小城镇由“大问题”进一步提高到“大战略”、“大前途”的高度。到 2001 年底全国建制镇达到 20374 个。党的十六大报告进一步指出:“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础,科