# 新契机！乡村振兴战略下，小城镇如何实现大发展？

嵌入国家大局的小城镇演进历程

在传统自然经济条件下，小城镇呈现出自生自发、不断成长的状态。新中国成立以来，小城镇被纳入党和国家的工作大局中，服务于国家整体经济社会发展，并随着国家体制和政策的调整呈现出不同的发展阶段和特征。

城乡分割下的小城镇行政化。伴随国民经济的迅速恢复，新中国成立以来小城镇经历了短暂的恢复期。农村土地改革、互助合作社以及农业投资增加促进了农村生产力发展，小城镇因商品流通、人口聚集而复兴。但随着国家经济重心向城市转移，小城镇的经济职能被削弱，呈现出行政化色彩。一方面，统购统销政策和工农业产品剪刀差瓦解了农产品交易市场、减少了农民的财富，城镇私营工商业社会主义改造使国营、集体和供销合作社成为农村商品流通的唯一渠道；另一方面，制止农村人口盲目外流、户口登记条例以及人民公社等制度阻碍了城乡之间的人口与生产要素的自由流动。小城镇作为政府机关、公共服务以及各种集体经济的所在地，在基础设施和公共服务上与乡村无异。

乡镇企业时代小城镇的勃兴。党的十一届三中全会后，我国经济社会体制的改革推动小城镇进入了蓬勃发展阶段。首先，家庭联产承包责任制的实行和人民公社的解体极大地解放了农村生产力，统购统销政策的取消使小城镇商品交易市场重新活跃起来，满足乡村经济发展需要的乡镇企业“异军突起”，沉寂的乡村恢复了往日的热闹。其次，国家法律法规的调整为小城镇发展提供了广阔的政策空间。再者，小城镇之于国民经济的作用受到重视。党和国家在制度层面明确了小城镇作为“大战略”的地位。小城镇既从农业农村的发展中获得动力，也为逐渐富裕起来的农民供给产品和服务，呈现出前所未有的盛况。

经济转型期小城镇的衰落与分化。二十世纪末期，改革开放的持续推进强化了城乡二元结构，小城镇原本享有的制度红利随之消失，逐步衰落和分化。一方面，农业比较效益低的矛盾日益突出，低收入和高负担导致农民离土离乡，形成“民工潮”和“农村空心化”现象；另一方面，国家重点发展工业和沿海地区的政策导向使大中城市和沿海地区迅速崛起，乡镇企业由于技术落后、产业低端且环境污染严重而逐渐萧条，出现厂房闲置、人口外流的状况。在管理体制上，以分税制改革为核心的乡镇财政改革、农村税费改革和基层财权与事权的错位分配加剧了小城镇的财政负担，乡镇政府无力保障基础设施和公共服务运维，部分小城镇发展陷入停滞。而在部分紧靠大城市和东部沿海地区的小城镇，乡镇企业搭乘市场经济的列车迅速发展起来，形成了专业化的市场并融入全国乃至全球产业链，一批具有城市化面貌的明星镇由此诞生。

城乡融合下小城镇发展的新契机。党的十八大以后，中国特色社会主义进入新时代。为应对国际国内新挑战，党和国家对小城镇发展政策进行了战略性调整，小城镇迎来新的发展契机。一方面，新型城镇化强调大中小城市与小城镇的协调发展，提出推动小城镇的发展与疏解大城市功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务“三农”相结合，特别是特色小镇的深入推进，既重新申明了小城镇在城镇化过程中的重要地位，也对小城镇的发展给予了分类化指导；另一方面，国家大力推进城乡融合发展，破除城乡要素流动的障碍，打造城乡互联的新格局，凸显了小城镇连城带乡的特殊优势。

乡村振兴背景下小城镇的多重功能

乡村振兴战略是实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求，对处于城乡关键节点的小城镇也提出了新的要求。当前，小城镇的建设和发展既以新时代经济社会发展格局为底色，也必须服务于党和国家的大政方针政策，为推进乡村振兴发挥多样化功能。

提高镇域公共服务品质。我国广大农村以家户为基本生产生活单位，居住分散而无法形成规模化的聚集区，城镇化和市场经济飞速发展进一步加剧了农村人口的流失。在此背景下，以自然村和行政村为单位的农村基础设施和公共服务供给面临着规模小、碎片化的困境，小城镇需要在乡村振兴中肩负起提供全面、优质公共产品的功能。首先，小城镇是中国最基层政府所在地，乡镇政府既承接自上而下的资源、执行国家乡村振兴政策，又充分了解农村居民对公共产品的需求，能够使资源利用效率最大化。其次，作为政府驻地，小城镇在化解基层纠纷、维持社会秩序、促进乡风文明建设等方面具有优势。最后，小城镇集中提供更高质量、高水平的基础设施和医疗卫生、教育等方面的公共服务，能够弥补乡村公共产品供给不足。

助推乡村产业兴旺。促进农业提质增效、推进农村三产融合是乡村振兴的重要任务。这不仅要求乡村积极探索土地集约利用的途径，运用现代科学技术和经营管理方式，提高农业现代化水平；还需要乡村拓宽产业面，打造从农产品种植、加工、仓储、营销，再到农业休闲、乡村旅游、品牌建设和聚集的“全产业链”，以此盘活农村经济、促进农民增收致富。在乡村产业振兴中，小城镇作为物资、信息和技术的聚集地保障镇域生产要素的高效供给，作为乡村农副产品的流通集散地促进城乡物资交流。更为重要的是，其相对完善的公共设施和高度集中的空间布局将是发展乡村二、三产业的理想场所。镇村联动模式下乡村产业得以集约化、规模化、高技术化发展，对于吸纳农村劳动力就业具有重要作用。

服务农民富足生活。脱贫攻坚、农村土地改革、城乡基本公共服务均等化等一系列惠农惠民政策使全国人民告别了绝对贫困，广大农民切实享受到改革开放带来的红利，生活日渐富裕起来，农民的需求从基本生活物资转向现代工业品和中高档消费品以及便利舒适的生活环境、休闲环境和消费场所，其物质需求和精神需求都日益增长且多元。为此，小城镇可以通过建设集中的商贸城和商业街满足农民的购物、娱乐需求，通过构建电子商务和物流体系为农民提供更为丰富的产品。在经过一定程度的培育和发展后，小城镇将成为农民就近城镇化、享受市民化生活的第一选择。

实现城乡融合发展。乡村振兴是缩小城乡差距和建设社会主义现代化国家的重要战略部署，与城乡融合发展互为依托。小城镇作为城乡要素交汇之所，在城乡融合中扮演着“联结人”的角色。一方面，小城镇为农村腹地提供高水平的基础设施、公共服务和物资信息，吸纳农村人口在镇区创业、就业和生活，促进农村地区的资源、人口向城镇流动。另一方面，小城镇承接大中城市外溢的产业和消费，既能促进本地经济的发展，避免空心化、老弱化、贫困化等“农村病”，又有助于疏缓交通拥挤、住房紧张、秩序混乱等“大城市病”。小城镇对于实现城乡空间联动、要素互通、共同发展具有突出作用。

多元化的小城镇发展模式

由于我国经济社会发展呈现出非均衡样态，小城镇的历史文化、区位条件、资源禀赋和产业基础千差万别，其本身发展潜力和服务乡村功能也各不相同，小城镇必须因地制宜选择差异化的发展路径和模式。

以服务供给为主的现代化便民中心

从总体上看，我国小城镇呈现出数量多、规模小、布局散和档次低的状况，尤其是在我国中西部农牧区域和东部发达省份的偏远山区，小城镇的小、散、弱的格局更加突出。这些小城镇，一方面远离大中城市而缺乏外部资源的溢出和转移，另一方面，大部分缺乏可开发的特色资源，自然生态资源不突出，而历史文化资源亮点又不多，发展休闲体验、文旅休闲等三产服务业的条件严重不足。因此，若无特殊的发展机遇，我国相当部分的小城镇应定位于服务镇区和镇域居民的生产生活，而非盲目发展产业，追求经济效益。为打造全镇便民服务中心，镇区规划要充分考虑全镇居民的物质和精神文化需求，合理安排镇区布局和资源分配。首先是根据全镇社会发展状况全面建设现代化的公共设施，形成良好的运行维护机制；其次要全力建成物资和信息流通的汇集点，便捷农民生活；在此基础上，尽力发展各种商贸和休闲产业，提升居民生活品质。

生态宜居的现代新型社区

随着农业经营模式和土地利用模式的改革、交通的便利化和农民思想观念的转变，农民离开农村在城镇聚集以享受更便捷舒适的生活环境，在部分地区可能成为一种趋势，而小城镇将成为农民低成本迁移的主要选择。这些小城镇除立足于服务农村腹地的村庄外，还应将建设现代新型居住社区作为重要任务。根据经济发展和人口迁移的趋势，在镇区规划中单独设计宜居型社区模块，不仅要配备标准的基础设施、保障居民基本公共服务，还要致力于创造良好的生态环境和人文环境，如建设绿地园林、公共休闲区，举办社区文化活动等，形成社区吸引力。

在实践方面，全国部分地区进行了积极探讨并积累了有益的经验，如山东省济宁市的郭里镇。该镇以“提升城镇品质、改善人居质量”为宜居宜业新型城镇目标，突出产城融合、绿色发展理念，完善镇区控制性详细规划。按照“三集中”原则，即产业向园区集中、人口向城镇集中和居住向社区集中，在镇区规划建成七大功能区。同时，提升电力、燃气、供水和通讯等市政服务水平，完善农贸市场、污水处理站和公交车站等配套设施。通过吸引民间和社会资本参与，郭里镇建成总面积达10万平方米的现代化社区，镇区规划区由2平方公里扩大到4平方公里，吸引大量农村人口到镇上居住，形成集居住、商贸、教育、医疗、养老和群众服务于一体的新型小城镇。类似的案例还有山东省郓城县随官屯镇，通过实施多项“民生工程”，极大提高承载功能，使镇区常住人口从3000人提升到1.5万人。

产镇融合的多功能城镇

尽管我国工业化和城市化道路主要以大中城市为依托，小城镇产业化水平整体较低，但仍有部分小城镇凭借区位、资源、信息、政策等优势积累了一定的经济基础。这类小城镇在履行镇域基本行政管理和公共服务职能的基础上，要强化产业的支柱作用，创新招商引资方式，优化营商环境，在镇区内合理布局产业园，有效利用镇区公共设施，提升功能区相关配套。通过做强产业形成品牌和规模效应，再反哺美丽小城镇建设和乡村振兴，走产镇深度融合的发展道路。

从传统小集镇发展成为以产业为支持的现代化多功能城镇，有着多样化的路径和范例。在国内，东部沿海地区的小城镇借助独特的地理位区和改革开放政策，形成了大批的产镇融合的多功能小镇。在内陆地区，闽宁镇则是一个典型。闽宁镇位于宁夏银川市南端贺兰山东麓，原是宁夏西吉、海原两县易地扶贫整村搬迁的安置点，后来升级为建制镇。在党中央、国务院东西部对口协作模式下，福建省持续对闽宁镇进行帮扶，累计支助3亿多资金，每年派驻管理、科技和教育医疗等支宁人员，引进投资企业。今天，闽宁镇基础设施发达，产业兴旺，已经从戈壁荒滩转变为功能完备、配套齐全、民族融合的现代化小城镇，带动了周边村民发家致富。

嵌入大城市（城市群）的卫星城镇

在我国发达的大城市和以长三角、珠三角、京津冀为代表的城市群周围分布着大量的小城镇，它们占据地理位置、人文环境等有利条件，成为城市群空间拓展、产业链延长和产业转换升级的首选之地。在乡村振兴中，这些卫星城镇要充分利用自身优势承接大城市的溢出、辐射和带动效益，将依托、服务或补充大城市的产业发展作为重要战略，例如积极嵌入区域生产网络、满足城市人口的体验式消费需求、吸引城市人口居住。小城镇在与大城市和城市群联动的基础上实现镇村联动，吸引城市资源、人口和技术回流，在促进产业升级和集群化的同时辐射带动镇域农村现代化发展。

借助毗邻大城市或者城市群独特地理区位，充分利用现代都市辐射和外溢资源实现崛起的小城镇，国内数见不鲜。北京市的于家务回族乡就是一例。该乡位于北京市通州区南部，距通州城区21公里。在“十三五”期间，该乡按照城市副中心建设的高标准，深化编制乡域国土空间规划、街区控规方案和村庄规划，突出科技农业与田园风貌两大特色。该乡积极承接城市副中心辐射和外溢功能，建成通州国际种业科技园区，航天育种企业、花卉研究基地、蔬菜技术研究中心等星罗棋布；园区吸引中国农业大学、北京市农林科学院等4家高校院所以及法国利马格兰、垦丰、京研益农等60余家企业入驻，引进了大批优秀人才。该乡把绿色发展作为一条主线贯穿建设全过程，持续推进人居环境整治和美丽乡村建设，逐渐建成全国种业科技产业集聚区、北京市民族团结示范乡、副中心美丽乡村新典范。

多措并举促进小城镇大发展

小城镇是乡村振兴的发动机和稳定器。要将小城镇的发展纳入到乡村振兴的大局中，采取多种措施加强小城镇建设，促进小城镇实现特色化、差异化和高质量的大发展。

因地制宜做好小城镇建设顶层规划。小城镇全面建设是一项高度复杂的工程，科学的顶层设计和规划是保障小城镇健康持续发展的关键。首先，因地制宜选择发展模式。要根据小城镇的区位条件、资源禀赋、产业基础及未来趋势明确发展方向和规模，切忌盲目求同和贪大求全。同时，根据土地集约利用的要求，在综合考量农村腹地发展条件的基础上对镇区镇域进行统筹规划。通过土地和环境综合整治盘活存量用地，留足发展空间。此外，全面协调城镇老区改造和新区建设。既要注重对镇区格局和当地传统特色文化的保护和利用，又要按照新型城镇化提出的城乡一体、产业互动、生态宜居等基本要求对镇区功能结构、公共设施、经贸产业合理布局优化提升，确保二者协调推进、相得益彰。

整合资源完善镇区公共设施。积极调动和有效整合政策、资金、技术等资源对小城镇建设至关重要，对中西部欠发达地区而言更是如此。务必将各项有利政策充分纳入到乡村振兴战略中协同实施，例如美丽城镇、特色小镇、擦亮小城镇、国家卫生乡镇等项目，应立足于小城镇整体规划进行集中投入，确保资源高效合理利用。在此过程中，各级地方政府和部门要协调统一行动，特别是县（区）和乡镇政府要凝聚共识，以群众需求为导向，协同解决城镇建设问题。此外，要创新基础设施和公共服务供给机制，适当引入社会和民间资本，采用混合治理方式提供公共产品，构建政府、市场和社会共建共治的新模式。

改善营商环境推动产业发展。小城镇完善的基础设施、和谐稳定的社会环境、休闲舒适的人文氛围和良好的治理体系，既是产业发展的基础，又是乡村振兴的保障。要完善镇区基础设施和公共服务，通过空间规划及路网、通讯设施等配套建设，为商贸流通、产业发展、人口聚集提供空间。同时，加强镇区治理，保证镇区环境优美、生态宜人、治理有序，特别是规范公务执法、市场监管，营造良好的工商业发展氛围。整合镇区镇域资源，打造富有文化内涵的特色小镇，提升镇区知名度和文化软实力，吸引各界社会资本前来投资兴业。小城镇可利用自身产业基础和内部条件，加大对产业的引导和扶持，促进产业拓展壮大。

创新制度畅通城乡要素流动。在城乡融合的时代背景下，小城镇要通过制度创新吸纳自上而下的城市资源和自下而上的乡村资源。长期以来，农村土地、户籍和基本公共服务等制度造成了城乡二元分割的格局，要在国家法定范围内积极调整发展政策，通过制度创新促进城乡要素有序流动。要明确小城镇功能定位和产业方向，通过土地优惠、税费减免等方式积极承接城市溢出的资金、技术、产业和人口等资源。积极探索构建集体土地参与小城镇建设的机制、协调土地跨行政区统筹利用，为产业承接和物资流通创造空间，对内也可以鼓励有条件、有意愿的农户放弃宅基地在小城镇优惠建房购房。此外，完善农民社会保障政策，在就业、医疗、社保、养老等领域打通城乡壁垒，方便农民进入小城镇落户、就业、创业和置业。

健全体制机制保障治理有效。小城镇需要通过体制机制变革强化基层政府治理能力、优化治理体系。首先，拓展小城镇的治理资源，尤其是财政收入来源，在税收、土地出让金的分配上向小城镇倾斜。其次，完善治理能力与治理资源的匹配，协调好县、乡（镇）两级政府在镇域公共产品供给中的权力分配，保障小城镇有足够的权限和资源对镇区和镇域公共服务进行规划、设计、运行和维护。第三，对内建立健全小城镇治理经费的征收管理制度，如物业管理制度，确保社区环卫、公共设施维护等有稳定的资金来源，且确保资金规范、安全、高效使用。最后，完善基层治理体系，广泛吸纳市场主体、社区居民参与小城镇治理，实现小城镇共建共治共享。

国家治理2022-6-20