

城乡一体化发展研究丛书

新时期小城镇建设 相关问题研究

——以重庆市为例

严伟涛 著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

新时期小城镇建设相关问题研究：以重庆市为例 /
严伟涛著. —成都：西南交通大学出版社，2015.10
(城乡一体化发展研究丛书)
ISBN 978-7-5643-4344-6

I. ①新… II. ①严… III. ①小城镇 - 城市建设 - 研究 - 重庆市 IV. ①F299.277.19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 243100 号

城乡一体化发展研究丛书

新时期小城镇建设相关问题研究

——以重庆市为例

严伟涛 著

责任编辑 胡晗欣

封面设计 严春艳

出版发行 西南交通大学出版社
(四川省成都市金牛区交大路 146 号)

发行部电话 028-87600564 028-87600533

邮政编码 610031

网 址 <http://www.xnjdcbs.com>

印刷 四川煤田地质制图印刷厂

成品尺寸 170 mm × 230 mm

印 张 15.5

字 数 245 千

版 次 2015 年 10 月第 1 版

印 次 2015 年 10 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5643-4344-6

定 价 51.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换

版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

前 言

目前我国已经到了实现四个现代化“三步走”战略目标的第二步——实现全面小康的关键时期，而重庆市要实现“314”总体部署，在西部地区率先实现全面小康的目标，也已经到了攻坚克难的关键阶段。实现全面小康的关键在农村，难点在农业，重点在农民，解决“三农”问题历来是中共中央推进全面建设小康社会进程中的重要着力点。统筹城乡经济社会发展、减少农民、加快工业化城镇化进程是实现农村地区全面小康的有效途径。

党的十八大报告指出：坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合，工业化和城镇化良性互动，城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。重庆市第四次党代会指出“重视中心镇和小城镇建设，努力发挥衔接城乡的纽带作用”。小城镇建设成为重庆市缩小城乡、区域、贫富之间差距的重点任务和推进措施。小城镇是工业化、城市化过程中重要的产业与人口承接空间和载体，是统筹城乡经济、社会、环境发展的重要抓手。小城镇，顾名思义即为较小的城镇。它介于城乡之间，地位特殊。小城镇指的是一种正在从乡村性的社会向着多种产业并存的现代城市转变中的过渡性社区。小城镇是以聚集人口、商品、文化、信息、科技、教育、金融和服务为特征的地域系统。加快小城镇建设，是重庆市统筹城乡发展，有效解决“三农”问题的重要抓手，要实现新型城镇化必须加快小城镇建设。

近年来，随着重庆市经济体制改革的深入、生产力水平的提高和交通通讯条件的改善，加快小城镇建设的要求越来越迫切，但是在建设小城镇的过程中由于主客观方面的原因，出现了一系列困难，成为区域经济进一步提升和社会进步的障碍。

就重庆市的实际情况看，小城镇的发展虽然取得了比较显著的成效，但是与全面小康的要求相比，差距是比较明显的，任务是十分艰巨的。从目前研究的现状看：虽然围绕小城镇的生态、土地利用、产业特色、发展模式、

发展机制等开展了不少专题研究，但是针对小城镇建设的相关问题缺乏全面系统的研究，小城镇的建设实践在国内其他省市也在探索之中，没有现成的经验可循。因此，必须加快探索小城镇建设进程中遇到的问题，进而推动经济社会的全面进步和发展。

本书在重庆市小城镇建设缺乏理论指导的背景下撰写，试图通过研究，得到对小城镇建设的全面认识，找到一条解决重庆小城镇建设问题的可行之路，提出关于小城镇建设的政策措施及对策建议，为重庆的小城镇建设贡献力量。

著 者

2015年7月

目 录

第一章 小城镇建设理论	1
一、小城镇建设的相关研究	1
二、小城镇起源及中国小城镇发展历程	14
第二章 国内外小城镇建设的经验借鉴	21
一、国外小城镇发展及其经验借鉴	21
二、我国沿海地区小城镇经验	39
第三章 重庆市小城镇建设的现状	50
一、重庆市小城镇整体发展现状	50
二、当前重庆小城镇发展主要特征分析	54
三、重庆市小城镇建设存在的主要问题分析	58
第四章 小城镇建设的评价指标	65
一、小城镇的建设内容与评价指标	65
二、小城镇建设评价方法	75
第五章 重庆市小城镇建设战略选择	79
一、重庆市小城镇建设的思路	79
二、重庆小城镇发展方针	80
三、重庆小城镇成长路径选择	82
四、重庆市小城镇建设的目标	87

第六章 重庆市小城镇建设用地问题	90
一、小城镇建设用地基本情况	90
二、小城镇土地利用优化配置的原则	93
三、小城镇土地利用优化配置的思路与目标	96
四、小城镇建设用地形势分析	98
五、加强小城镇建设用地保障的对策建议	99
第七章 小城镇建设投融资问题	103
一、我国小城镇建设投融资的发展历程	103
二、小城镇建设投融资主要内容及模式分析	105
三、重庆市小城镇建设投融资机制现状分析	108
四、改革小城镇行政及财政体制，加大财政支持力度	113
第八章 重庆市小城镇建设的产业发展	119
一、产业集聚对小城镇发展的影响	119
二、重庆小城镇产业发展的主要问题	124
三、促进重庆小城镇产业发展的对策建议	126
第九章 重庆小城镇风貌特色研究	129
一、国内外小城镇风貌建设	129
二、小城镇风貌概念理清	131
三、风貌整体定位与目标确立	132
四、小城镇风貌建设重点	134
五、小城镇风貌建设管理措施	137

第十章 重庆市小城镇建设与农民工市民化	139
一、重庆农民工现状及存在问题	140
二、农民工市民化对小城镇建设的意义	142
三、农民工市民化进城意愿：理论探讨与实证分析	144
四、重庆市农民工市民化战略重点	160
五、重庆市农民工市民化的政策支持	168
第十一章 重庆小城镇建设中的生态环境保护问题	171
一、小城镇建设对生态环境的影响	171
二、重庆市小城镇建设中生态环境现状与问题	177
三、加强小城镇建设中的生态环境保护的对策建议	183
第十二章 重庆市沙坪坝区青木关镇小城镇建设案例分析	193
一、青木关镇发展面临的内外环境	193
二、小镇战略性品牌元素策划	213
三、发展的总体思路研究	214
四、发展重点	219
参考文献	235
致 谢	239

第一章 小城镇建设理论

世界各国的城市发展经验表明，工业化和城市化是一个相互影响、相互推动的发展过程。对中国而言，由于发展模式、城乡差距、收入水平的悬殊，形成了“城乡二元化”结构。城乡发展在完成产业结构转变时，却未完成就业结构、空间结构和生存方式的转变。1979年改革开放以来，我国小城镇得到了迅速的恢复和发展。20世纪80年代小城镇数量增加，规模扩大，社会功能趋于完善，对周围社区的辐射力、吸引力和综合服务能力有了显著提高。在宏观布局方面，有的地区形成了比较合理的小城镇体系，一批明星城镇脱颖而出，为小城镇的发展开拓了一条崭新的道路。但是，中国现有的小城镇绝大多数都是自然形成的，虽有某种天然的合理性，同时也存在一定的盲目性和不平衡性。小城镇的建设缺乏科学规划和管理，必会产生一系列问题。由此，党的十八大报告指出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合，工业化和城镇化良性互动，城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”重庆第四次党代会提出“重视中心镇和小城镇建设，努力发挥衔接城乡的纽带作用”。加快小城镇建设，是重庆市统筹城乡发展，有效解决“三农”问题的重要抓手，要实现新型城镇化，必须加快小城镇建设。

一、小城镇建设的相关研究

（一）小城镇及其相关概念的界定

1. 城市及城市化的概念界定

关于城市问题，马克思指出：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村里所看到的却是完全相反的情况：孤立和分散。”休谟莫夫认为：“城市就是经济与文化的重要中心。”施坚雅认为：城

城市化“通常指人口向城市地区集中和农业地区转变为城市地区（指变农业人口为非农业人口）的过程。这一过程使城市数目增多、各城市人口在总人口中比重不断提高、城市用地规模不断扩大。因此，城市人口比重增大是城市化的一个重要标志”。

历史和现实表明，城市化是经济社会发展阶段性的产物。赵新平、周一星认为：所谓城市化，是落后的农业国在工业化、现代化过程中全面制度创新的结果，是一个国家内部人口、资源与产业在市场机制的作用下以城市为主导重新进行空间配置的过程，其间伴随着全社会生产、生活方式的根本性变化，在此我们强调城市化是工业化后新的经济制度的产物。在城市化出来的过程中，以工业经济为主体的资源配置机制与过程，将必然是走上现代化之路的国家发生根本性的变化，传统农业被现代农业所取代，传统乡村社会将因之解体，农业社会时期的旧城市会被彻底地改造为充满现代气息的现代化大都市，城市工业文明将成为全体社会成员的共同追求。

2. 小城镇的概念界定

中国社会学家费孝通先生认为：“小城镇是由农村中比农村社区高一层次的社会实体组成，这个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区，无论从地域、人口、经济、环境等因素看，他们都是具有与农村社区相异的特点，又都与周围的农村社区保持着不可缺少的联系。”

原民政部长李宝库认为：“小城镇是指区别于大城市和农村村庄的，具有一定规模的，主要由从事非农业生产劳动的人口所聚集的社区，它包括国家已批准的建制镇和尚未设镇建制的相对发达的农村集镇，同时也包括一部分小城镇。”

蔡秀玲认为：小城镇是指区别于大中城市和农村村庄的，具有一定规模的、主要由从事非农业产业活动的人口所聚集的社区。是一定区域政治、经济和文化中心。包括国家已批准的建制镇和尚未设镇建制的相对发达的农村集镇。其特点是乡镇企业比较集中，商业服务业有一定的规模；非农业人口相对集中，文化科技教育卫生事业有一定基础；一般是附近农村贸易的集散地，区位条件比较好，在水路交通沿线；处于城乡结合部，是乡头城尾。在管理上既有城市的特性，又有农村的特点。

近期的研究比较一致的观点认为：小城镇，泛指各种规模不及大城市，但具有城市的性质及功能，具有一定的地域面积、人口数量及人口密度，为大部分从事非农业生产或服务的人群所集居的介于乡村与城市之间的社区。它包括国家已批准设镇建制的建制镇和尚未设镇建制的相对发达的农村集镇。本人比较认同这一概念界定，在本书中所涉及的小城镇也基本属于这一范畴。

不论从哪个角度研究，城市化或城镇化都表现为一个过程。而在这个过程中，又涉及一个量化标准，当前我国比较流行的做法是按非农人口占总人口的比重计算，并主要以户籍为准。这与国际惯例不一致，与实际情况也有较大出入。但为了与其他研究者的保持一致，在本书中仍然沿用这一概念，即以“非农人口占总人口比重的户籍标准”作为城镇化水平的衡量标准。随着户籍制度改革的不断深化，将由人口登记制度取代人口户籍制度，而按照人口登记统计的城镇人口数量，将高于户籍人口制度的统计。也就是说，目前按照户籍制度统计的城镇化水平应当低于实际的城镇化水平。

3. 小城镇成长内涵

一般而言，成长是一个动态的概念，是指一个生命体的生长并不断成熟的过程。所谓小城镇的成长，是把小城镇作为一个生命的有机体，是指小城镇的增长与发展相互关联的状态，它包含增长与发展的双重含义。

如果把城镇经济规模大小看作小城镇成长量的规定性，把经济结构转换成质的规定性，那么小城镇成长的本身就是质与量的有机统一体。借用区域经济成长的概念来说明小城镇的成长（因为小城镇本身就是区域经济的一部分）。查尔斯·金德尔伯格和布鲁斯·赫里克曾对区域经济成长做过形象的说明：“正如在人类身上一样，强调增长着眼于身高和体重（或者国民生产总值）；而强调发展则注重于机能上——素质协调的改变。例如，指学习能力（或者说经济上的适应能力）。”“对于一个人的成长而言，增长与发展显然无法互相替代，任何一方的不完全都将作为成长的障碍”。

小城镇作为一个生命有机体，它具有形成、发展、成熟的演化过程。本书中所指的“小城镇成长”，立足于我国经济发展水平不高、经济发展非均衡这样一个基本事实。从小城镇的发展水平视角进行考察，世界上经济发达国家的小城镇基本上都已进入成熟阶段，有的已经发展成为中等甚至大城市，有的则因为各种客观因素限制，形成规模相对稳定、功能十分齐

全的小城镇，尽管规模大小有所不同，但都已具备成熟的城镇功能。而我国因为经济发展水平的限制，小城镇整体上处于成长阶段。由于地区之间经济发展水平差异悬殊，导致不同地区间小城镇差异较大，表现在人口规模、聚集能力、城镇功能等方面。因此，小城镇成长差异的比较可以具体量化为小城镇的“人口规模、经济增长、要素聚集能力、城镇基础设施建设”等相应的指标。

近年来，人们在以科学发展观审视经济增长过程中所产生的负面效应的同时，对曾经认同的以 GDP 增长率作为衡量经济发展水平的标准产生了质疑。人们更加倾向认为经济增长并不等同于经济和社会发展，这已经为越来越多的经济学人所认同。但不可否认的是，在经济发展的初级阶段，在生产水平十分低下的时期，对于经济增长水平的衡量仍然具有重要的意义。本书仍然把不同地区小城镇的 GDP 增长、人口规模等衡量经济增长的指标，作为衡量小城镇成长的重要指标。

4. 小城镇的划分标准

国际统计学会建议：2 000 人以上的居民点，居民以非农业为主的划为城镇。1955 年中华人民共和国国务院颁布了《关于城乡划分标准的规定》，在中国历史上第一次提出了城乡划分标准。根据这个规定，凡具有下列条件之一的地区都是城镇：

- (1) 市级或县级以上政府所在地；
- (2) 常住人口超过 2 000，半数以上的居民为非农业人口；
- (3) 工矿企业、铁路站、工商业中心、交通要口、中等以上学校、科学研究机关的所在地和职工住宅区等，常住人口虽不足 2 000，但在 1 000 以上，而且非农人口超过 75%的地区；
- (4) 具有疗养条件，而且每年疗养人数超过当地常住人口 50%的疗养区；
- (5) 以上四类中，常住人口超过 2 万以上政府所在地和工商业地区可列为城市，其余为镇。

这个城乡划分标准与世界上多数国家的标准比较接近。它包含了三个基本要素，即行政区划、居民数量以及职业构成，而不仅仅是建制市或建制镇。

在我国现行的小城镇概念中主要有四种不同的观点：

第一种观点：小城镇=小城市+建制镇——分属城与乡，有时还加上中等城市，统称为“中小城镇”。并且认为这是中国城市发展的重点部分。

第二种观点：小城镇=小城市+建制镇——仅指城市范畴中规模较小，人口少于 20 万的类型。

第三种观点：小城镇=建制镇——属于城市的范畴，是建制镇在城镇体系中的同义词。

第四种观点：小城镇=建制镇+集镇——包括县城镇、县城以外建制镇和集镇。

5. 关于小城镇地位的研究

对小城镇在我国现代化进程中地位的研究，存在很大的分歧。温铁军认为，发展小城镇的目的是解决“三农问题”。城市化固然重要，但城市化不是目的。就中国农村经济可持续发展面临的资源、制度、环境制约而言，农村以小城镇建设为主的城市化是主要手段。考虑到其他发展中国家城市化进程导致农业农村衰败和农民破产的教训，中国提出“小城镇，大战略”，在人口压力大而资源严重短缺的基本国情制约之下，主要目的是逐步调整产业结构、就业结构和城乡关系，力争合理地解决农业、农村、农民这“三农问题”。

把小城镇地位提到最高认识的是国家计委、国务院发展研究中心等权威部门的研究报告（国家计委宏观经济研究院课题组，2000 年；国务院发展研究中心“十五”计划研究课题组，2000 年）。这些报告从战略高度上论述了发展小城镇在我国具有的重要历史意义。第一，发展小城镇是中国城市化发展的必由之路，是具有中国特色的城市化道路的战略选择；第二，小城镇发展对 20 世纪中国经济的影响，不仅是一个城市化问题，而且还有更深远的意义，它在实现我国的两个根本转变中，将起到至关重要的影响作用；第三，发展小城镇最深远的意义在于，它触及了农村最深层次的、最困难的问题，对解决我国农业、农村、农民这一中国现代化建设的根本问题，从根本上加强农业基础地位，促进农村经济发展，不断增加农民收入，有着不可估量的重要意义。

与此相反，一些学者，如张正河则认为（张正河，1998），小城镇在中国城市化进程中的弊端要大于益处，特别是从长远和全局来看更是如此。虽然小城镇在中国农村脱贫和致富路上出尽了风头，但却不能把大力发展小城镇确定为中国城市化唯一正确的道路。史育龙也持相近的观点，认为对农村经济而言，小城镇是大战略；但在全国城镇体系发展的大系统中，

小城镇只是我国城市化战略的一个方面。

十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，首次明确提出发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略。发展小城镇“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”。权轻舟（2010）将小城镇在城镇化进程中的作用总结为以下方面：小城镇建设是历史发展的必然阶段；小城镇是我国农村劳动力转移的重要渠道；发展小城镇可以完善城市化建设网络；农村的城镇化将成为我国城市化的主流。

6. 关于小城镇建设问题的研究

权轻舟（2010）指出：改革开放以来，农村小城镇建设的速度很快，但由于其成长具有特殊背景，即城乡分割的二元结构，加上一些乡镇干部急功近利、扩大财源的心态，我国小城镇发展不可避免地要走一点弯路，出现一些问题，在小城镇建设中须予以关注：主要是小城镇缺少区域规划作指导；经济发展、社会发展和城镇发展相脱节；小城镇规划成为领导政绩体现的工具；不切实际地盲目扩大城镇规模；用地布局不尽合理；不讲科学地追求高标准；规划的编制深度不够，可操作性不强。小城镇建设在城镇化进程中出现的主要问题为：管理上的缺失；城镇区划阻碍小城镇的发展；投资体制不完善，资金来源困难；生产生活污染问题；缺少足够的就业岗位；社会服务体系未能达到城镇的要求；西部许多地区生态环境严重恶化。

许经勇（2011）提出，与发达国家相比，我国的大城市并不逊色，但中小城市和小城镇则明显存在着较大的差距。突出表现在中小城市数量偏少、规模偏小，小城镇综合承载力不强，所发挥的辐射带动作用很有限。这是我国城乡差距、地区差距之所以持续扩大的重要原因之一。

（二）城镇人口聚集的动力

小城镇的发展，是人口不断由农村向城镇聚集的动态过程。促成人口聚集的主要因素，分为外力和内力。外力主要包括：一是城镇发展造成的城乡利益差距带来的拉力；二是由于农村剩余劳动力不断增加、耕地不断减少，导致土地有限产出利益分享逐步下降的推力。内力则主要

来自于剩余劳动力本人对农外产业较高的经济收益和城市现代生活方式的心理追求，这种追求与决策之间的关系，还取决于转移者本人对各种利益之间的权衡和取舍。关于城镇人口聚集的动力问题，仅引述刘易斯模型和托达罗模型加以评述。

1. 刘易斯模型的含义

美国著名经济学家刘易斯在 20 世纪 50 年代提出了一个颇具影响力的二元经济发展模型。这一模型包含着十分鲜明的城市化含义，并揭示了人口聚集的动力问题：第一，模型把工业部门或资本主义部门与城市相统一，城市化几乎成了工业化的同义语。第二，刘易斯认为，传统经济中浮现的城市现代经济，是经济发展的起点。第三，资本和新思想并非稀薄地分散在整个经济之中，它们高度集中在若干点上。发展不可能在经济的每一部分同时开始，只能在城市工业部门优先增长的基础上进行，经济发展是城市现代工业部门不断扩张的过程。第四，经济发展的中心是迅速的资本积累，而资本积累的主要来源是城市工业利润。如果按国民收入的比例来说，储蓄增加了，那么我们就可以理所当然地认为，这是因为在国民收入中利润的份额增加了。第五，新就业机会是城市工业部门不断扩大创造出来的，在两种不同经济中就业的相对人口的比例，取决于高工资经济中能提供就业机会的资本数量，也取决于高工资经济中的工资水平。资本主义部门的就业，总是伴随资本的发展而扩大的。第六，剩余劳动力由边际生产力低的农村，向边际生产力高的城市转移，必然推动经济增长。城市化带来的人力资源在城市和农村间的重新配置，是实现经济发展的基本途径。第七，经济发展的完成，是城市现代经济部门的扩张促成农业的工业化，即在资本装备、技术水平和组织制度方面实现农业与工业的趋同。

刘易斯模型虽然是对发达国家曾经历过的发展道路的理论概括，具有一定的经验基础，但受到来自发展中国家实践的严重挑战：刘易斯模型的建构过分简化。城市不存在失业，农村剩余劳动力被吸纳完毕前，城市部门实际工资保持不变，农村零边际生产力的剩余劳动以及城市工业的就业创造率与其资本积累率成正比等种种假定，不符合发展中国家的实际情况。

2. 托达罗模型的含义

20 世纪 60 年代末 70 年代初，托达罗从发展中国家城乡普遍存在失业的前提出发，提出了他的城乡人口流动模型。托达罗模型的含义包括以下

内容：第一，城市就业机会的创造无助于解决城市的失业问题。如果听任城市工资的增长率一直快于农村平均收入的增长率，尽管城市失业情况不断加剧，由农村流入城市的劳动力仍将源源不断。城市就业机会越多，诱导了人们对收入趋长的预期，从而造成城市失业水平越高。第二，改变政府干预城市工资水平形成的政策。政府干预城市工资水平特别是制定最低工资线，并对城市失业人口给予最低生活补贴，会导致要素价格的扭曲，带来更多农村劳动力进入城市，使城市失业率更高。第三，调整教育投资结构。农村人口的教育学历越高，向城市转移的预期收入就越高，不加区别地发展教育事业，会加剧劳动力的迁移和城市失业。因此，应当减少发展教育事业方面的过度投资，特别是在高等教育方面更应如此。第四，重视农村与农业的发展，缩小城乡经济机会的不平等，扩大农村中的就业机会。然而，超出城市就业供给的农村劳动力转移，既是发展中国家不发达的标志之一，又是加剧不发达的一个因素。另外，在存在城市失业的条件下，尽管城乡之间存在利益差距，但最终劳动力是否迁移，还取决于城市工资水平与失业期限的预期。如果找到工作的时间超过半年以上，那么，即使城市工资高出农村工资的一倍，劳动力也不会作出迁移决定。因为，在劳动力迁移过程中还应考虑到迁移成本。

（三）产业集聚与城镇化

产业集聚是指一种经济现象，即同处于一个特定产业领域内的企业，由于彼此之间的共性和互补性紧密联系在一起，形成一组在地理上彼此相互靠近的相互联系、相互支撑的企业集群。产业集聚是一定的地理范围内同类企业或相关企业之间既竞争又合作的一种关系集合。关于产业聚集与城镇化问题，西方各派学者提出各种不同的理论主张。

1. 韦伯的集聚理论

韦伯集聚理论的核心是：工业区位的选择必须以生产成本最低为原则。他认为，决定工业区位的主要因素是运输成本（运费）、工资成本和集聚—分散因素。韦伯把集聚因素分为一般因素和特殊因素。他所指的特殊因素是指企业所选地区本身所具有的与企业生产直接或间接相关的有利条件，诸如丰富的矿产资源和便利的交通条件等。一般情况下，工业会倾向集聚于那些特殊因素条件较好的地区。但对特殊因素地区，韦伯并未予以过多

地关注。因为这些地区并不具有理论研究的一般性。比较而言，一般集聚因素更具有研究价值。这些基本集聚因素包括由工厂企业扩大所带来的规模经济效益，以及由于企业的专业化分工、协作联系的加强而带来的经济效益。为什么这些一般因素能导致企业集聚在同一地理区位？这是因为一个工厂规模的扩大，可以为其自身带来规模经济效益，对于与其关联的企业或产业则会带来外部经济的好处。因此，对所有工厂而言，出于自身利益的考虑，都具有集聚的愿望。两个行业集聚的结果则是不断创造出相互的外部经济。

从考虑运输成本因素出发，韦伯对产业集聚进行了定量的分析。在分析中，韦伯采用等费用曲线作为分析工具。先假定原来有几个工业区位，工厂为了追求集聚的好处，都希望进行迁移。但选择哪里最经济呢？韦伯认为，集聚能够促进工厂节省成本，但工厂迁移到新的地点之后可能会多付出运输费用。这样，仍以工厂原来的区位为中心，把到达该区位所需费用相等的各点连接起来，划出一条等高运费曲线。然后，在等高运费曲线中找出各自的一条决定性等差费用曲线，在这条曲线上，工厂迁移所增加的费用与获得的集聚好处后所节省的成本正好相等。因此，如果工厂要进行迁移，必须选择曲线以内的位置，也就是节省的费用大于增加的费用。

2. 佩鲁的增长极理论

增长极概念最早由法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁（Francois Perroux, 1955）首次提出的。他认为：“增长并非同时出现在所有地方，它以不同的强度首先出现于一些增长点或增长极上，然后通过不同的渠道向外扩散，并对整个经济产生不同的终极影响。”

佩鲁的增长极理论主要强调规模大、创新能力强、增长快速、居支配地位的且能促进其他部门发展的推进型单元（即主导产业部门）的作用，他着重强调产业间的关联推动效应，但忽视了增长极的空间含义。20世纪60年代法国经济学家布代维尔将增长极理论从抽象的经济空间转换到地理空间中，强调增长极的空间特征，提出了区域经济增长极怎样才能出现的条件。后来，拉苏恩、达温特和尼科尔斯等学者又进一步从地理学角度对增长极重新加以概念化，着重强调产业空间集聚特征，甚至把增长极简单视为城市单元。综上所述，建立在非均衡发展理论基础上的增长极理论核心，是指由于某些主导产业部门或有创新能力的大企业在核心区或大城市的集聚，导致资本与技术的高度集中，形成规模经济，通过自身增长，

迅速对邻近地区产生强大的扩散作用的“增长极”，可带动相邻地区的共同发展。

20世纪70年代以来，增长极理论曾一度成为发展中国家和不发达地域经济发展规划的重要工具，在欧美发达国家和某些发展中国家曾收到明显效果，同时引发的问题比比皆是。由于增长极理论产生并应用于发达和成熟的市场经济国家，有着特殊的历史背景，而发展中国家的经济运行机制、落后地区环境条件等与发达国家存在较大差异，简单移植不可避免地导致政策失败，因而在发展中国家，依靠规划增长极来带动不发达地域的经济成长取得成功的例子并不多见。

20世纪70年代中期，联合国区域发展中心通过对各国增长极政策进行一系列比较研究得出结论：在开放二元经济中，开发落后地区应采取增长极开发与乡村开发相结合的方式，即变单一的增长极政策为包括增长极在内的发展区政策。通过增长极理论在实践中的应用与效果的简要分析，可以得出以下几点结论：

(1) 增长极理论在西方区域政策应用中的失败，除了与理论本身不完备、缺乏对理论适用范围的界定有关外，也与政策本身设计方法上的错误有关。这是因为在发达国家所谓萧条区域往往是指自然条件恶劣、资源贫乏、人口文化素质较差的贫困地区，在这样的区域强行推进增长极战略，除了需要大量的社会先行资本投资外，本地区资源匮乏和市场狭小的现实也说明了区域经济的运转往往在原料、人力资源的投入与产品的销售上多与外界发生联系，这无疑使那些两头在外能够充当推进型产业的加工业成为名副其实的“飞地产业”，因而投入产出中效益低下的弊端自然也是不可避免的了。这是增长极理论运用于萧条区域不能成功的重要原因。

(2) 增长极理论适用于这样一种环境，在发达和成熟的经济背景下，区域产业之间存在着紧密的联系，推进型产业与其他产业，增长极与整个区域之间都建立起一种和谐地适宜于经济成长的机制与环境，而且市场广阔，区域基础设施良好而无须过多的社会先行资本投资。而这种条件在不发达国家或地区并不具备，因而在实践中必然难于达到预期的发展目标。也就是说，增长极需要有适宜的周围环境与之紧密配合，增长极才能成为地域经济的生长点。

(3) 增长极理论适用的范围十分有限。在我国的不发达地区小城镇建设过程中，要建设增长极类型的小城镇，必须具有配套的条件和启动机制，如

基础设施建设、市场体系建设、要素市场培育、劳动力素质提高，等等。应当根据当地的自然、经济环境和资源优势，选择适合本区域发展的增长极规模与类型。确立起能够带动整个区域发展的增长极型城镇，并不断成长。

3. 循环累积因果理论

循环累积因果理论是瑞典社会学家缪尔达尔(Myrdal)在1957年提出的。他主张，不管是什么原因，一旦一种新工业配置于一个地区，就会发生连锁效应，从而进一步引发新的工业。由于新工业的配置，地方的就业机会增加，个人的收入增加，外地移民进入该地区就业，使地区总人口增加。收入和人口的增加扩大了对开发地方产品和服务业的需求，因而，吸引资金和企业来开发地方产品和服务业。这就产生乘数效应，如带动当地的教育发展，吸引相关的工业进入，增强对外经济实力等。同时，通过征税而使地方有更多的资金，建设更好的基础设施，提供更好的投资环境，从而加速工业在空间上的累积过程。

缪尔达尔用“循环累积因果关系”理论也说明了“地理上的二元经济”的形成。他认为，地理上二元经济形成的原因在于各地区经济发展的差别性，主要是地区间人均收入和工资水平差距的存在。在经济发展初期，各地区的人均收入、工资水平和利润率都是大致相等的，而且生产要素可以自由流动。但如果某些地区受到外部因素的作用，经济增长速度快于其他地区，经济发展就会出现不平衡。这种不平衡发展到一定程度，就会使地区间的经济发展、人均收入、工资水平和利润率产生差距，这种差距的产生进而会引起“累积性因果循环”，使发展快的地区发展更快，发展慢的地区发展更慢，从而逐渐增大地区间的经济差距，形成地区性的二元经济结构。这种二元经济结构的存在，使各地区之间的劳动力转移、资本的运动、贸易的发展不仅阻碍某些落后地区的发展，而且还使整个经济增长放慢。

4. 新经济地理学派的观点

美国著名经济学家保罗·克鲁格曼开创的新经济地理学模型建立在规模报酬递增的假设之上，在主流经济学实证分析模型中引入了空间的概念，强调区位的重要性。

保罗·克鲁格曼强调历史、偶然事件对产业集聚的重要性，他认为产业发展史上的偶然性和必然性相互作用。如果一种产品或一个国家在竞争性市场上因某种机会与机遇而领先，它就可能会一直领先，并扩大这种领

先程度。集聚的产生本身具有很大的偶然性，它的产生往往是由于一个技术创新所导致的报酬递增的结果。技术创新又带有偶然性，这种偶然性来源于产业集聚区域的文化、创新精神以及提供激励机制的制度环境。然而，如果适当的条件都具备时，创新会自我完成，并不断地自我更新，因此，技术创新便成为偶然中之必然。

报酬递增理论重视制度等因素的重要性。技术创新为本地的经济发展提供了新的经济增长点，如果能够抓住发展机遇，并借助于制度创新提供一个良好的发展环境，这个增长点会凭借技术溢出、知识溢出、报酬递增等优势逐渐发展壮大，并借助规模报酬递增的优势，发展成为一个产业。

因此在产业地方化过程中，技术创新作用与产业自身，使产业的竞争力增强。制度创新则作用于地区环境，使其更适合产业的发展。这两者相互作用的结果导致规模报酬递增，从而促使了产业地方化。

克鲁格曼还设计了一个模型，来说明现实中产业集聚的形成具有路径依赖性，即产业集聚虽然受到诸如地理分割、贸易保护特殊的历史事件等外在因素的影响，可一旦形成就倾向于自我延续下去。克鲁格曼认为，工业生产具有规模报酬递增的特点，它本身倾向于在一定的区位空间集聚。

在对美国制造业的研究过程中，他发现促成一个产业地方化的最初原因往往是一些非常小的偶然事件，然而在其后的累积过程中，他和马歇尔持有相同的观点，即认为劳动共享、中间投入品共享、技术外溢等主要因素便会促成产业集聚。

（四）地域产业结构成长

1. 地域产业结构成长的基本内涵

地域产业结构成长作为一个历史发展过程，是从低级形态向高级形态不断演化的过程，即产业结构的高级化过程。产业结构从低级向高级形态的成长，其实质包括三个方面的内容：

（1）结构规模由小变大，即产业部门数量增加，产业关联度深化。

（2）结构水平由低变高，以技术密集型为主体的产业关联取代以劳动密集型为主体的产业关联。

（3）结构联系由松变紧，即产业之间的聚合程度提高，关联耦合更加紧密。

这三方面的变动，实际上是产业结构内部构造的变动，它意味着产业结构发生了质的变动。因此，结构规模扩大、水平提高和联系紧密就是产

业结构从低级形态向高级形态成长的根本标志。

现代产业经济学认为，一个国家或地区的经济成长水平与产业结构的水平是密切相关的，经济成长不仅依赖于经济规模的绝对扩张，而且还必须依赖于产业结构质的改善，实现产业结构高级化，即产业结构的良性成长。产业结构高级化有利于地域经济成长，是地域经济成长的主要推动因素。地域经济成长的本质不仅仅体现在通常所说的资源要素的合理配置，而且体现在通过技术进步，实现资源利用方法上的改进和不断创造禀赋更高的新资源，而技术的进步对现代地域经济成长起着决定性的作用。可以说，整个地域经济成长过程，同时也是技术进步推动下的地域产业结构不断深化成长的过程。

2. 三次产业间结构的演化规律

随着经济的发展和人均国民收入水平的提高，劳动力、资本在三次产业间的分布发生规律性的变化，由此标志着三次产业间结构的演化。产业结构的变化可表现为两个方面：一方面是劳动力在不同产业间所占比重的变化；另一方面是不同产业的产值在总产值中比重的变化。

由于产业间产品附加值的差异以及由此带来的相对收入的差异，劳动力首先由第一产业向第二产业转移。当人均国民收入水平进一步提高时，劳动力又向第三产业转移。社会资本分布的重心也逐步从第一产业向第二、第三产业转移。与劳动力和资本在三次产业间转移相适应，三次产业间国民收入的相对比重也发生相应的变化：第一产业比重不断下降；第二产业比重由快速上升逐步转为下降；第三产业则经历上升、徘徊、再上升的发展过程，逐步成为国民经济中最大的产业。产业结构的重心明显地按一、二、三产业的顺序转换，反映了产业结构演化的一般趋势。

资源要素的密集程度，可以将产业划分为劳动密集型产业、资金密集型产业和技术密集型产业。伴随着地域经济发展和技术进步，资源要素密集型产业结构也经历了相应的演进过程。分析表明：推动资源要素密集型产业结构演化的基本动力来自不断发展着的社会生产力，即来自于人类社会经济增长和技术进步的需要、技术发展规律以及产业经济活动的效率和效益取向。资源要素密集型产业结构演化，遵循顺序演化规律、演化加速规律和演化关联规律。

3. 产业结构的非平衡发展模式

非平衡发展思想可以追溯到亚当·斯密。在他的代表作《国民财富的性质与原因的研究》一书中，斯密已经发现，“进步社会的资本，首先是一大部分投在农业上，其次投在工业上，最后投在国际贸易上”。

以后，赫希曼和罗斯托等人又将非平衡增长的思想系统化，形成了影响较大的非平衡增长理论。非平衡增长理论的主要思想是：由于资金短缺等方面的原因，发展中国家不可能在所有的产业部门同时进行投资，而应当选择合适的重点产业进行投资，然后通过关联效应和诱发性效应投资等作用，带动其他产业的发展，最后达到产业发展和产业升级的目标。

赫希曼在1958年出版的《经济发展战略》一书中，从现有资源稀缺的角度，分析了平衡发展战略的不可行性。赫希曼认为，发展中国家应当集中有限的资源，首先发展一部分重点产业，然后以此为动力，逐步扩大对其他产业的投资，带动其他产业的发展。赫希曼认为，在进行投资次序的选择时，“有效顺序”是按各备选产业部门的“诱发投资”大小进行。如果首先投资于诱发效应较大的产业部门，将可带动更多其他产业部门的发展，因而在投资有限的情况下，应当集中资源，首先投资于“直接生产活动”，以“短缺的发展”来刺激进一步的投资，从而达到带动其他产业发展的目的。罗斯托关于非平衡增长的观点，是与其主导产业的理论相联系的。罗斯托认为，“近代经济增长实质上是一个部门的过程”。

经济的发展就是充当“领头羊”的主导产业部门首先获得增长，再通过回顾影响、旁侧影响和前瞻影响，对其他产业部门施以诱发作用，最终带动整个经济增长的过程。

二、小城镇起源及中国小城镇发展历程

马克思认为，小城镇的形成是“以商品交换为媒介的分工”作为基础的。从人类的社会发展历史可知：在原始社会中，随着农业的发展，人们开始由游牧变为定居，形成了最早的村落。到了奴隶社会，由于生产力的发展，人类开始了手工业与农业的分工，人们生产的商品进行商品交换，使居住的村落变为以农业为主的乡村和以手工业、商业为主的城镇或城市，出现城乡分离。在资本主义社会，商品经济已经高度发展。“城市和乡村的分离还可以看作是资本与地产的分离，看作是资本不依赖于地产而存在和

发展的开始,也就是仅仅以劳动和交换为基础的所有制的开始。”这种在资本主义生产方式确立过程中的城镇或城市,因为“市场的扩大、资本的积累、各阶级社会地位的改变、被剥夺了收入来源的大批人口的出现”使“人口、生产工具、资本、享受和需求的集中”,从此形成更多的城镇甚至于大城镇。可以说,一切小城镇和城市的形成,都取决于生产力的发展,取决于生产关系和生产力相适应的发展。

小城镇是作为乡村的对立物出现的,它产生于由野蛮向文明过渡之时,城镇出现的前提是生产的发展、生产关系的复杂化,特别是社会分工的发展。马克思和恩格斯指出:“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工,就是城市和乡村的分离。城乡之间的对立是随着野蛮向文明的过渡、部落制度向国家的过渡、地方局限性向民族的过渡而开始的,它贯穿着全部文明的历史并一直延续到现在。”

城市兴起的根本动因,首先在于生产的发展。因为无论什么性质的城市,总是集中了较多的人口,而其中一些人口又是脱离生产,特别是脱离农业生产的。如果农业生产力不提高,没有足够的剩余粮食供应城市,城市当然发展不起来。其次,农业生产力的提高,生产技术的复杂化,也要求手工业能够给它以更好的产品,这就促进手工业加强专业化,使手工业有更多的行业脱离农村的家庭副业或庄园手工业形态,集中到城市中。而手工业脱离农村集中到城市后,引起城市交流的问题,也刺激了商业的发展。这些都是城市兴起的基本条件。

(一) 西方发达国家小城镇的起源

中世纪城市的兴起,是一个长期的发展过程。一般认为,它开始于10世纪后期,特别是11世纪。其实,一些意大利城市,尤其是和东方贸易有关的城市,早于9世纪始已然兴起。11世纪后随着社会生产力的提高,商品经济日益发展各地不断有新的城市出现,在12世纪、13世纪时尤其明显。当然,在发展过程中也会有旧的城市衰落,这或者由于社会经济发展水平的下降,或者是个别的特殊情况。不过总的说来,城市是越来越繁荣,而城乡差别则越来越扩大。

西方学者从皮朗开始,把城市的兴起归因于贸易,特别是国际贸易的作用,主张商人是这些城市的最早居民、最早建立者。他们的根据,主要是意大利的城市和弗兰得斯的城市,前者从事近东贸易,后者从事

北海、波罗的海贸易。这种看法有其片面性，对手工业的作用估计不足。苏联学者对城市兴起的根源，单纯归结为手工业与农业的分离，强调城市最早的居民是小手工业者。我们说，手工业自农业中分离出来，独立手工业者集聚而成的新城市，是城市兴起的一种途径，但不是唯一的途径。这样兴起的城市，在德国莱茵河以东，远离国际贸易路线的地区不少。但多属一些小城市，只和周围的乡村有着商业联系，它靠附近的乡村供应食品，而把自己生产的手工业品供应附近乡村。有人指出，“这种城市兴起的时间一定很长，而从事远程贸易的商人集居城市后，可以更快地吸引手工业者移居，起初是为了供应商人本身的需要，接着就会为供给商人出售而生产，这样的城市兴起就要快得多”。苏联学者波梁斯基更单纯从庄园经济的矛盾上分析手工业与农业的分离，以为庄园手工业的消灭，才形成了手工业与农业分离的前提，才可能有城市的兴起。

商业、贸易在西欧城市兴起上到了巨大的作用，那里最早兴起城市的地区就是国际贸易的地区，一个是意大利，另一个是西北欧莱茵、默兹、斯凯尔特诸河口附近。意大利一直和近东地区有商业往来。阿拉伯人兴起后，它也仍然和当时的拜占庭保持贸易。在这种贸易作用下兴起的典型城市是威尼斯。威尼斯原本是亚德里亚海岸边的几个小岛，只有渔民、晒盐者居住。当东哥特、龙巴人等攻入意大利时，有一些罗马地主逃难到此，人口逐渐增多，由于当地不能发展农业，所以便逐渐发展起航海贸易。

在9世纪初或者更早，威尼斯已和埃及、希腊、西西里建立起贸易关系，拥有一支强大的船队。威尼斯商人于9世纪时出现于帕维亚和克雷莫纳，出售贩运自东方的毛皮丝绸等物。根据840年威尼斯和周围一些地方订立的条约，它已控制了波河流域的贸易，享受低税待遇。同时它又和君士坦丁堡密切来往，成为东西方贸易的主要中介商。接着，热那亚、比萨、阿马非、那不勒斯、米兰、佛罗伦萨等城也先后兴起。意大利的城市遂因东西方贸易而繁荣起来，并且因为要和东方交换物品，也逐渐发展了自己的手工业。

有许多城市是在生产发展的基础上，手工业者脱离农村与商人集居而成的。这种城市在英法等国的广大地方，中世纪时都在缓慢地兴起。初起时规模较小，大约只有几百人，而且也带有很大的农业性质。许多农民还没有脱离农业，可能是某领主的佃户甚至具有农奴身份，但他们的主要谋生之道，已是某一手工业了。手工业在这里行业不多，一般是20种左右。

这种城市有的能发展起来，但也有的因为经济原因或其他原因而中途衰落，依然是一个农村。还有一些城市纯粹是封建主、教会、国王建立的。在商品货币关系发展、城市兴起的情况下，西欧封建主也希望得到货币，来购买更精美的衣服、用具、食品、武器等，而获得货币的手段之一是向城市索取，因为城市的工商业者拥有货币。所以封建主也主动建立城市，招徕移民，这在易北河以东的德国最为明显，许多城市就是在原本荒凉的地方这样建立起来的。

在西欧城市兴起的过程中，阶级斗争也起了重要的作用。因为西欧的城市后来很多成为自由城市，而且一般说来生活条件较好，谋生也较容易，因此对广大农村中受剥削的农奴及其他依附农民有一种吸引力。受封建主剥削的农民陆续逃离乡村，定居城市，使城市人口激增。西方学者往往愿意用人口增长、乡村人口过剩因而城市人口增加的说法来说明城市人口增加。其实这种过剩是在封建剥削的条件下所造成的一种相对过剩，更应该看到，是封建主的压迫才使农民抛弃产业，向城市流动。

总之，城市兴起的基础是生产的发展，但它兴起的具体原因则多种多样，有因商业发展而兴起的，有因手工业发达而产生的，也有因政治、军事等原因而产生城市的。西欧中世纪在数百年的衰落之后，随着经济的高涨，贸易的兴盛，10世纪起城市兴起成为一个大的浪潮，历经12世纪、13世纪而继续发展。到中世纪晚期，又出现某些封建城市衰落、资本主义城市兴起的现象，那是属于资本主义萌芽过程中的问题。

（二）中国小城镇的起源

中国小城镇的形成，经历了漫长的历史过程。早在原始社会末期，就有小城镇的萌芽。到了奴隶社会，小城镇随之出现和兴起。我国《礼记》中所记载的“货力为己，大人世及以为礼，城郭沟池以为固”就是小城镇兴起的象征，这些资料说明我国小城镇已有数千年的历史。在古代的历史上，类似防御说、地利说、集市说等都反映出小城镇的形成和发展的原因。在古代著名典籍《周易·系辞》中曾写道“日中为市，为天下之民聚会天下货物，交易而退，各得其所”。新中国成立后山东章丘县城子崖古代城址的挖掘考证，说明我国早在4000多年前即龙山文化时期已有集镇。这一切都证明我国小城镇的形成有着悠久的历史。到了封建社会，随着商品经济的发展，我国的小城镇不断形成和发展，而且涌现出一批一批的小城镇，

甚至于大中城市。从 16 世纪中叶起,我国在一些商品经济发达地区,出现了资本主义的萌芽,小城镇和大城市处于兴盛时期。民族资本主义工商业和银行的出现,大大促进了大中城市和小城镇的繁荣。由于 1840 年鸦片战争和帝国主义的入侵,我国小城镇尤其是城市经济处于半殖民地化,使小城镇经济和整个城市经济一样处于崩溃地位,由兴盛转入破产时期。

我国小城镇形成及其演变过程可以说是在低级的集、市、圩、场的基础上逐步发展为小城镇,进而发展为小、中、大城市的。由于我国农村长期处在自给自足的自然经济形态中,商品交换不发达,出现最早的是以商品生产者之间相互交换产品为基础的集、市、圩、场等,基本是日中为市,日暮收场。随着商品经济的发展,商品交换的增多,在这些集、市、圩、场中出现了手工业和商业,人口开始聚集,这种不断发展的过程,逐步形成了农村集镇,进而形成县镇,直至大中城市。尽管形式多样,但城镇起源的根本原因,仍然以生产的发展作为基础。生产发展为城镇提供消费的商品、提供剩余劳动力,加快了人口聚集,促进了社会分工,进而加速了城镇的发展。

(三) 中华人民共和国小城镇建设的历程

中华人民共和国成立 60 多年以来,我国小城镇的建设发展可划分为四个阶段。

第一阶段是 1949 年至改革开放之前,在这一阶段小城镇建设几乎陷入停滞不前的状态。1949 年新中国成立后,我国的小城镇曾经一度获得较快的发展。据统计资料,1949 年全国小城镇仅 2 000 个左右,到 1953 年增加到 5 402 个,短短 4 年间就增长了 1.7 倍。但当时的小城镇主要分布在县和镇政府所在地,仅仅具有行政区划的意义。小城镇的功能较为单一,规模都很小。1958 年以后,受“左倾”思想影响较为严重,取缔个体经济,割资本主义尾巴,重农抑商,以粮为纲,不许农民搞多种经营,不准农民到集镇上出售产品,小城镇也就自然失去了农副产品集散地的功能,聚集人口的功能逐渐削弱,不少小城镇因此逐渐衰落。尤其是实行农村人民公社化以后,政社合一,取消了一批小城镇建制,手工业者和小商贩被下放到乡下,更是加速了小城镇的衰落。1958 年至 1978 年,小城镇不仅没有增加,反而减少了。据统计,1958 年,全国有建制镇 5 402 个,1960 年减少为 3 672 个,1964 年又减少为 314 个。而经过十年的“文化大革命”,

到 1978 年我国建制镇则减少为 2 850 个，比 1958 年减少了 47.2%。

第二阶段是 1979—1994 年，小城镇建设进入快速发展时期。由于农村实行家庭联产承包责任制，赋予农户独立的生产经营自主权，农民除了发展农业生产，还可以发展多种经营，发展乡镇企业。同时，在这个阶段，粮食及主要农产品的购销价格没有放开，大中城市还没有条件吸收农民工进城打工，农村劳动力转移有“离土不离乡”的特点，与乡镇企业发展相辅相成的农村小城镇便因此得到较快的发展。在这个时期，加快农村小城镇建设，一直是国家强调的重要政策。1979 年 9 月，十一届四中全会通过的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》指出：“有计划地发展小城镇建设和加强城市对农村的支援，这是加快实现农业现代化，实现四个现代化，逐步缩小城乡差别、工农差别的必由之路。我国农村现在有八亿人口，有三亿劳动力，随着农业现代化的进展，必将有大量农业劳动力可以逐步节省下来，这些劳动力不可能也不必要都进入现有的大、中城市，工业和其他各项建设事业也不可能和不必要都放在这些城市。我们一定要十分注意加强小城镇的建设，逐步用现代工业交通业、现代商业服务业、现代教育科学文化卫生事业把它们武装起来，作为改变全国农村面貌的前进基地。”1980 年 12 月，国务院颁发《批转全国城市规划工作会议纪要》指出：“依托小城镇发展经济，有利于生产力的合理布局，有利于就地吸收农业剩余劳动力，有利于支援农业和促进当地经济文化发展，有利于控制大城市的规模。从长远看，对逐步缩小城乡差别和工农差别，也有重要的意义。”由于国家政策上鼓励发展小城镇，加上 20 世纪 80 年代中期以后，中国乡镇企业的高速发展，有力地推动着小城镇的建设。1984 至 1988 年，全国建制镇从 6 211 个增加到 10 609 个；小城镇累计吸纳农业剩余劳动力 2 700 万个，占同期农村劳动力转移总量的 53.6%。1992 年邓小平视察南方发表重要讲话，大大加快了中国的市场化改革的进程，进一步加快了乡镇企业和小城镇的发展步伐。1992 至 1994 年，全国建制镇数量增加了 4 551 个。

第三阶段是 1994—2012 年，大、中城市快速发展，而小城镇建设则严重滞后。20 世纪 90 年代中期以后，随着市场化改革的深化，粮食及主要农产品购销价格放开，房地产市场的发育，为农村劳动力的跨地区、跨城乡自由流动提供了条件，农村劳动力大规模向大、中城市流动，大、中城市的发展速度明显超过小城镇。分税制的实施，赋予地方政府独立的财权

和自主发展权，再加上市管县体制的确立，使我国大、中城市进入高速度发展时期。当时粮食及主要农产品购销价格完全放开，城市住房制度改革的启动，为农村劳动力流入大、中城市创造了条件，大、中城市因此得到了较快的发展，但是小城镇的发展却处于相对缓慢、滞后的状态。其主要原因在于，1994年实施分税制以后，地方财政占财政总收入的比重大幅度下降，但与事权相联系的财政支出不仅没有减少还明显增加，财权与事权严重不匹配。而这个时期恰好我国开始改革福利分房制度，实行货币分房，与此相适应，土地可以有偿使用，地方政府的土地财政得以实现。由于工业化、城市化能够带来更多的产出和财政收入，更有利于促进经济增长，也激发了地方政府追求经济高速增长的冲动，尽可能地把农业用地转化为工业用地和城市用地。而我国独特的城乡分割的二元土地制度，使得地方政府有能力把城市扩张的愿望转化为现实。我国现行的土地制度是：所有城市土地归国家所有（实际上除乡镇政府外的地方各级政府拥有实际支配权），农村土地归农民集体所有。农村土地要转化为城市用地，必须通过国家征购这个环节。国家征购农民集体所有的土地，不是根据土地未来的非农产业产值，而是根据土地的农业产出为补偿费的基础，这就必然出现以低价向农民征地之后再以高价转让给开发商的格局，构建了地方政府的“土地财政”，但由于乡镇政府没有形成“土地财政”的权利，也就不可能运用“土地财政”加快小城镇建设。这也是小城镇建设与发展之所以严重滞后于大、中城市的重要原因。

第四阶段是2013年开始，党的十八大报告中明确提出：“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路。”全国各地都积极响应中央的号召，制定符合各地实际的推进新型城镇化道路的具体实施意见，明确了转型时期推进新型城镇化发展战略及指导思路与目标，改变以往过分偏重城镇化发展速度的问题，转向更加注重城镇化发展的质量。在新型城镇化发展战略的指导下，新时期小城镇发展将会走上更加科学合理的道路，将进一步健全和完善中国城镇体系，推进中国实现社会和谐的进程。