



乡村振兴战略下的小城镇建设

文/樊正强（广西幼儿师范高等专科学校教授）
谭华云（广西经贸职业技术学院副教授）

作为城市之尾，小城镇是广大乡村区域就近城镇化和就地城镇化的主要载体，打造量质双全的小城镇体系是决胜新型城镇化的关键所在。作为乡村之首，“乡中城”的小城镇是乡村区域的发展中心，对所辖乡村具有辐射和引领作用，完善小城镇空间布局和功能建设能补齐量大面广的乡村发展滞后短板，是推进乡村振兴和统合城乡发展的有力依托和主要抓手……

小城镇建设与乡村振兴是我国新时期城乡发展的政策主轴和重大任务。小城镇能自然衔接新型城镇化和乡村振兴战略，并能承接新型城镇化和乡村振兴的联动发展的叠加效应。因此，小城镇的建设在提升乡村发展质量和乡村振兴战略中具有关键作用。究其功能特征，“半城镇、半乡村”的小城镇是典型的城乡过渡型聚落，是城乡衔接与互动的天然纽带。作为城市之尾，小城镇是广大乡村区域就近城镇化和就地城镇化的主要载体，打造量质双全的小城镇体系是决胜新型城镇化的关键所在。作为乡村之首，“乡中城”的小城镇是乡村区域的发展中心，对所辖乡村具有辐射和引领作用，完善小城镇空间布局和功能建设能补齐量大面广的乡村发展滞后短板，是推进乡村振兴和统合城乡发展的有力依托和主要抓手。

一、研究进展

乡村振兴战略下的小城镇建设与发展是一个跨学科的理论问题，学界展开了热烈的讨论，其中不乏真知灼见。WoodsT总结了全球乡村景观、环境、社会经济转型发展的历程与特征，全球化语境和技术革新推动乡村从生产主义向后生产主义和多功能乡村转型发展；Lewis和Krugman

总结了欠发达国家和地区城乡二元经济结构和以城市为中心“极化”发展、乡村为外围被动发展的不平衡发展格局；Gosnell总结了逆城市化背景下，西方乡村舒适美化改造建设过程中的高档化、城镇化发展的过程与特征及影响；费孝通立足乡土中国，最早提出小城镇建设战略；仇保兴总结了当前我国小城镇建设存在的主要问题，提出相应发展对策；刘彦随提出问题导向的中国城乡融合系统优化重构与村域系统可持续发展途径；王景新关注村域城镇化发展现象和有效做法，村域城镇化是城乡一体化发展的新潮流和重大趋势，村域城镇化是中国特色新型城镇化战略的重要组成部分。在新的发展时期和政策指引下，我国农村地域空间进入特色小镇和美丽乡村同步规划、协同建设的新阶段；樊正强提出小城镇建设与发展是推进乡村振兴的现实路径和有力抓手，并提出在民族地区小城镇的建设与发展过程中，尤其需要重视集贸市场功能的发挥与建设。学者们对小城镇建设在乡村振兴战略中的意义和功能价值方面形成了丰富的研究和有价值的论述，采取案例研究法、量化分析法和理论思辨法对小城镇的发展与建设做了极具启发意义的研究。

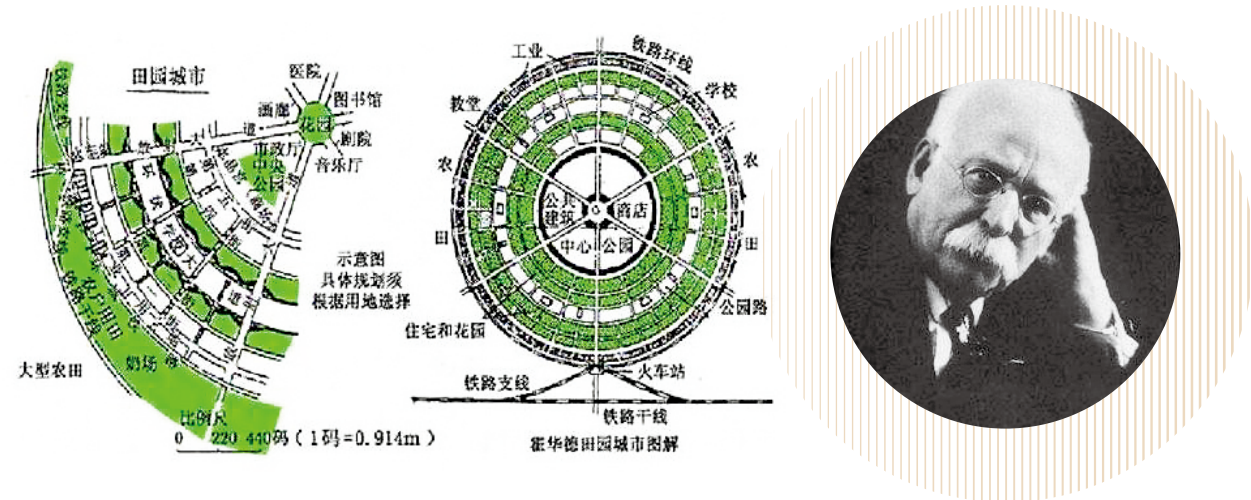
二、国内外乡村振兴与小城镇建设的经验借鉴

乡村振兴 / 复兴和小城镇建设是一个地域系统经济社会人文的综合实践与发展，世界各地的乡村复兴和小城镇建设面临的局势和路径选择不一。

（一）国外乡村振兴与小城镇建设

西方乡村复兴中非常重视小城镇建设，在美国和欧洲，小城镇体系量大质优，布局完善。政府各部门在乡村复兴是一个需要持续投入的长期建设过程这一论述上存有共识。注重规划引领和多部门协调，注重统筹政策，多渠道筹集农业农村发展专项资金，加强农村基础设施建设，重视农业产业化、现代化发展，珍视乡村生活价值，注重田园景观保护和传统村落的保护。形成了许多经典模式，如德国村庄更新计划、英国田园小镇建设与美国乡村小城镇建设。

德国村庄更新计划。德国村庄更新计划尊重城乡“等值化”发展理念。德国倡导城乡协调发展，城乡互动均衡发展，开展全域化的乡村建设，特别重视自然而传统的乡村建设，如进行了半个世纪之久的“巴伐利亚试验”。巴伐利亚通过制定“村镇整体发展规划”，对土地进行功能分区，政府加强城乡交通网络系统建设，丰富农田水利基础设施供给；推进农业机械化作业，优化乡村产业结构，重视农村专业组织建设；注重民居修缮和乡俗传承，以舒适度和可持续发展为原则，健全社区生活设施。多项举措下，巴伐利亚的城乡差距缩小，促进了城乡“等值化”协调发展，不仅农民爱上农村，还吸引城市中产阶层甚至富裕人群移居乡村生活或入驻乡村创新创业。



_埃比尼泽·霍华德提出的“明日的田园城市图解”

对土地进行功能分区

加强城乡交通网络系统建设

丰富农田水利基础设施供给



巴伐利亚试验

推进农业机械化作业

优化乡村产业结构

重视农村专业组织建设

注重民居修缮和乡俗传承

以舒适度和可持续发展为原则，健全社区生活设施

英国“田园城市”实践。1898年，埃比尼泽·霍华德提出“明日的田园城市”理念，指导城乡规划与“小城镇”。20世纪50年代，英国乡村衰败，英国政府实施以中心村为核心的村镇“发展规划”。以中心村建设带动乡村区域发展，出台一系列举措，形成了基础设施完善、设施便利、生活环境优化的中心村体系，促进乡村区域人口、资本与产业要素集聚发展。20世纪70年代中期以后，英国政府开展供给侧改革的“结构规划”，村镇建设呈现出多元化发展局面，“英伦风”的田园小镇遍布各地，英伦小镇生活方式举世闻名。英国政府通过中心村建设和优化供给侧为导向的政策引领，完善了英伦田园小镇体系，对优化城乡资源配置、促进城乡区域经济协同发展、加速城乡一体化进程以及乡村区域绿色生态空间和乡村人文价值保护等方面，取得了丰硕的成果。

美国乡村小城镇建设。美国乡村小城镇建设特别注重地方性、人居环境的舒适性、绿色化，风格迥异、公共服务完备、商业设施发达、生活优雅舒适、绿色生态空间充裕的小城镇在美国城镇化体系中占据重要地位，对美国西部、北部乡村产业转型与社区发展发挥辐射和带动作用。

（二）国内乡村振兴与小城镇建设

从国内实践来看，我国小城镇先后涌现出城市辐射型（京津冀、长三角）、民营经济主导型（“温州模式”）、外资驱动型（“珠三角”模式）、“特色小镇”的浙江经验等多种经典小城镇发展模式。20世纪80年代，费孝通总结了小城镇发展的“苏南”模式（乡镇企业推动型）和“珠三角”模式（外资驱动型）。改革开放后，我国中西部地区大力发展乡镇企业，提升乡镇工业农业产值，带动小城镇建设。21世纪以来，大规模地实施乡镇、集镇合并，优化城镇体系布局，取得了一定的成效。新时期以来，我国东部沿海地区在美丽乡村建设与小城镇体系建设中，也探索出了高水平的城乡一体化实践创新，是我国新型城镇化建设、城乡



自2003年启动“千村示范·万村整治”工程以来，浙江美丽乡村建设一直走在全国前列。2018年上半年，浙江在线舆情中心发布《浙江美丽乡村建设数据分析报告》（以下简称《报告》），综合梳理分析近15年来浙江美丽乡村建设的发展历程与阶段变化、舆论关注侧重点及民众满意度等内容。《报告》显示：浙江美丽乡村建设舆论热度位列全国第二，仅次于北京。



特色小镇是浙江省政府在全国率先提出的重大发展战略，是破解浙江省发展瓶颈和实现转型升级的重要途径。单以对特色小镇解读的深度而论，浙江是全中国的榜样。

一体化发展和乡村振兴的重要之举。从国内实践经验来看，近年来，浙江省率先提出并积极实践“美丽乡村”和特色小镇发展战略，充分利用全球生产网络，整合行业专业化和新业态优势，融合乡村产业发展，强调特色美丽乡村和特色小镇建设的高品质化和生活社区化，吸引人力资本和新兴产业的集聚。相继崛起的一大批特色产业小镇，提高了美丽乡村、特色小城镇在新时期网络化城镇体系中的功能地位，极大地推动浙江省城乡区域一体化发展进程。

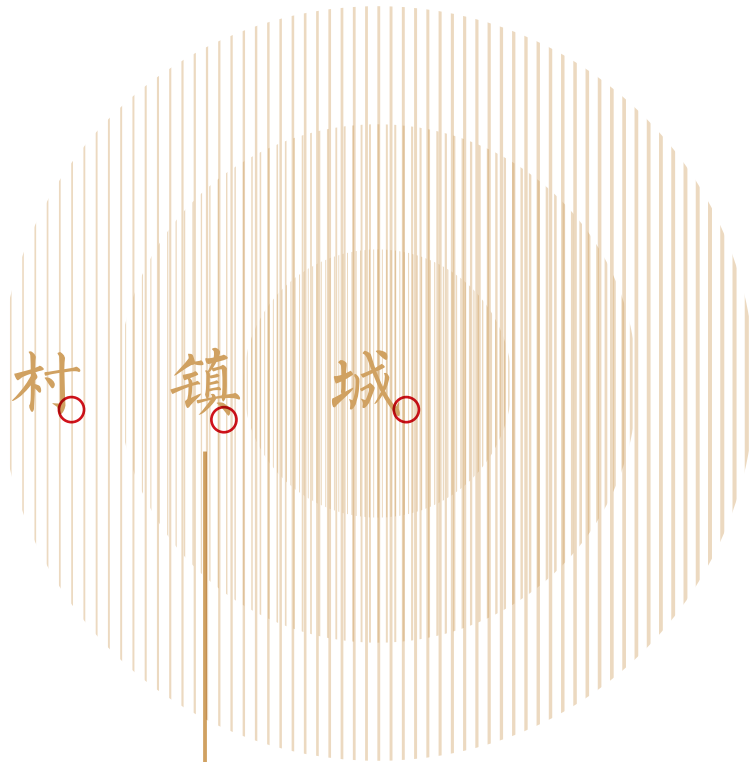
西方发达国家和我国发达地区乡村复兴与小城镇建设，给新时期乡村振兴战略下的小城镇建设以启示，但我国城乡二元经济结构固化效应和中心（城市为中心“极化”发展）—外围（乡村为外围被动发展）的空间发展格局、“三农”和“乡村病”问题在中西部欠发达地区更为凸显，全国小城镇的空间分布区域不平衡，必须明确一个基础的认识：小城镇建设与乡村振兴需要一个较长的历史时期来推进，不可能一蹴而就，也不可能同步振兴。

三、乡村振兴战略下小城镇建设的路径选择

推进小城镇建设与发展，构建优势互补、相互融通的城乡互动发展格局，是解决城乡发展不平衡、不充分问题，实现城乡融合发展的现实路径，对提升农村地区城镇化发展质量，带动农村区域产业融合和全面发展，推进乡村振兴战略具有重要的现实意义，可从以下路径着手。

（一）以连城带乡为发展主线，联动城乡互动发展格局

从地理区位来看，小城镇处于乡村腹地，是连接城市交通、经济要素流动的节点。抓好小城镇建设可望成为打破二元经济结构和城乡不平衡、乡村不充分发展僵局的突破口。促进城乡要素流通，提升城乡融合发展的关键在于搞好小城镇发展，从生活便利舒适、生活成本适中与连城带乡的小镇生活优势着眼，围绕小城镇连城带乡的核心功能定位，充分利用小城镇的中枢作用与平台价值，聚集产业要素，提升流通效率，提升城乡互通的渠道价值。小城镇与其所辖的乡村及周边城镇的互动互通功能是小城镇建设与规划的关键所在，这就需要优化村镇社区单元的结构和土地功能分区，引导土地功能分区发展、调控整合小城镇与乡村腹地的资源禀赋优势，推动城乡要素双向流动，加强基础设施供给和绿色生态空间建设与发展，提升小城镇经济集聚影响力和小镇舒适生活价值，创建乡村区域内的小城镇和乡村互动融合发展格局。



· 从生活便利舒适、生活成本适中与连城带乡的小镇生活优势着眼
· 围绕小城镇连城带乡的核心功能定位
· 充分利用小城镇的中枢作用与平台价值，聚集产业要素
· 提升流通效率，提升城乡互通的渠道价值

（二）因地制宜地发展小城镇经济，带动乡村产业振兴

小城镇经济发展与乡村产业振兴是一个差异化的动态发展过程，区域经济发展不平衡的格局与新中国成立以来的城乡发展政策有直接关系，也与所在区域的自然地理环境、交通区位、经济发展基础以及社会人文有莫大的关系。需要综合把握乡村发展类型、产业结构和发展阶段差异，依托小城镇经济集聚带动乡村产业发展，坚持走因地制宜的差异化发展道路。如何借力宏观政策与项目支持，把握全球化生产、城乡物流、电商、“互联网+”与后现代消费业态等新常态下的农商发展趋势，培育支柱产业，促进传统农业乡村向专业种养村、商贸物流村、休闲旅游村转型发展，是新时期小城镇联动乡村发展的重大机遇。基础设施薄弱、三产融合发展滞后的中西部区域的小城镇和乡村发展需要政府更多地介入。在经济区位条件好、资源优势区，可以更多地借助市场，融入更多社会资本和金融资本。广西特色小镇巴马甲篆镇积极利用健康中国和广西特色小镇建设政策和行政支持，提升世界长寿之乡的长寿养生生活方式价值，发展康养旅游、“候鸟人”长居养老产业、小分子水、有机富硒粮食和农产品加工物流等产业融合发展的大健康经济，带动了所辖的长寿乡村产业发展和美丽乡村建设。

据统计，甲篆镇现有农家旅馆、度假村200多家，游客接待数量从2011年的20多万人次发展到2015年的200多万人次，每年到该镇养生度假的“候鸟人”近10万人次。





（三）完善小城镇体系建设，实现村镇共生发展

分阶段推进并完善小城镇体系建设，优先乡镇与村镇发展，打造一批兼具经济枢纽功能和生产、生活、生态和谐发展的功能复合的小城镇集群，带动所辖乡村协调发展。我国东部沿海的“长三角”和“珠三角”在小城镇建设带动乡村发展方面树立了成功的范例。但从各个区域的乡镇实践来看，盲从投资、生搬硬造、粗放式发展、政绩突击式的模式也在不断上演，需要及时遏制和防范。小城镇的繁荣与发展需要立足于乡村区域产业基础，充分挖掘和整合本土资源和本土力量，激活内源性活力，以“互联网+”的思维，讲好“小镇故事”，建设和做强集群发展的特色小城镇体系。小城镇发展的综合环境是强化小城镇与乡村相互衔接和有机融合的关键，需要从小城镇建设相关制度配套、城乡基础设施建设、乡镇政府公共服务能力建设、农村社会事业发展等方面持续投入与建设，恢复小镇小村发展活力，增进小镇小村发展福祉，走上兴镇带乡的共生发展之路。

（四）优化乡村环境，推动乡村区域和谐可持续发展

从乡村生产空间—生活空间—生态空间着眼，优化乡村环境。以经营乡村的理念，优化乡村生产空间，统筹合理运用涉农资金，理顺农村投融资体制，盘活盘清乡村资源与资产，加强农贸集市和专业市场建设，引导与支持农村集体合作，指导农民合作社运营、引领农村区域加快向现代化农业发展。以安农富民为核心，营造舒适生活空间。加强涉农资金监管和福利政策实施的公正性与公平性，培育市场适应能力和增收致富能力的新型职业农民，确保在乡农民能创业创收，愿意留在乡村发展。以舒适生活发展与集约为原则，优化乡村人居环境，满足就地就村城镇化的舒适生活需求，让乡村多一份美好，多一份舒适，增加乡居生活的吸引力。以可持续发展为原则，重视传统村落和特色村镇的风貌保护与合理开发，构建人地和谐的乡村生态生活圈，拓展绿色生态空间（“绿水青山”），留住怀旧的人文空间（“乡愁”），实现乡村区域协调可持续发展。🏠