

# 小城镇发展与实施乡村振兴战略\*

## Small Towns Development and Implementation of Rural Revitalization Strategy

彭震伟

PENG Zhenwei

\* 基金资助：国家自然科学基金项目资助  
(项目批准号：41771567)

■ 中图分类号：TU984  
■ 文献标识码：A  
■ DOI：10.12049/j.urp.201801002  
■ 文章编号：2096-3025(2018)  
01-0011-06

### 作者信息

彭震伟 同济大学建筑与城市规划学院  
高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室教授

**摘要** 党的十九大提出当前我国社会主要矛盾已经转化，并提出了要实施乡村振兴战略，这两项内容有着紧密的内在联系，实施乡村振兴战略是解决我国当前社会主要矛盾的重要举措。本文通过梳理中国城镇化发展的历程，总结小城镇发展对带动乡村发展的重要作用，并通过解析实施乡村振兴战略的内涵与乡村产业发展的核心抓手，进一步阐述了小城镇在实施乡村振兴战略中所发挥的作用。

**关键词** 小城镇发展，乡村振兴，战略

**Abstract** The 19th Plenary Session of the Communist Party of China proposed that the major social conflicts in our country have been transformed and that the implementation of rural revitalization strategy has also been put forward. These two parts are intimately interrelated and the implementation of rural revitalization strategy is an important measure for resolving the current major social conflicts in our country. By reviewing the process of urbanization in China and summarizing the important role of small towns development in driving rural development, this paper elaborates the role that small towns play in the implementation of rural revitalization strategy by analyzing the content of this strategy and the core of rural industry development.

**Keywords** small towns development, rural revitalization, strategy

## 1 引言

党的十九大报告指出：我国社会的主要矛盾已经由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，而当前我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡，最大的发展不充分是农村发展不充分，表现为当前我国农村发展的质量、效益和竞争力不高，农民增收后劲不足，农村自我发展能力弱，城乡差距依然较大。在2013年12月举行的中央农村工作会议上，习近平总书记指出：“农业还是‘四化同步’的短腿，农村还是全面建成小康社会的短板。”据此，党的十九大报告提出了实施乡村振兴战略，并把它作为贯彻新发展理念、建设现代化经济体系和实现“两个一百年”奋斗目标的重要保障。本文尝试解答以下问题：第一，改革开放以来，在我国城镇化政策下的小城镇发展的作用如何？其与乡村发展的关系如何？第二，我国当前实施乡村振兴战略的内涵与路径是什么？第三，小城镇能否在实施乡村振兴战略中发挥作用？如何发挥作用？

## 2 改革开放以来我国城镇化政策下的小城镇发展沿革

改革开放以来，我国社会经济发展的最大特征之一就是快速的城镇化发展逐渐缩小了城乡差距，促进城乡的协调发展。在这个过程中，小城镇始终发挥着关键作用。

我国的经济体制改革首先从农村开始，重点是释放农村发展的各类要素，并不断拓展到城市地域，影响城市的发展。由于当时我国的城市发展在各方面均非常薄弱，尚处于恢复发展阶段。在经济发展缓慢、城乡户籍分隔和城市基础设施建设滞后的背景下，农村所释放出来的数量巨大的剩余劳动力难以在城市中得到有效的消化，因此，发展小城镇就成为城镇化发展的最佳政策选择<sup>[1]</sup>。如1978年召开的全国第三次城市工作会议确定的国家城市发展方针是“控制大城市规模，多搞小城镇”；1980年召开的全国城市规划工作会议又将国家城市发展方针调整为“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”。事实上，

在农村发展政策的驱动下，农村的各类要素资源如土地、剩余劳动力、农产品等被释放出来并进行再配置，带动了乡村地域经济结构的变化，乡镇企业开始崛起并促进了小城镇的发展。同时，社会生产和生活要素在城乡间的流动促进了城乡集市贸易的发育和发展，更使得大量农民进入城市和小城镇。费孝通先生提出了“小城镇，大问题”，明确指出“解决农村剩余劳动力问题要以小城镇为主，大中小城市为辅”<sup>[2]</sup>。1984年，中共中央和国务院批转农牧渔业部《关于开创社队企业新局面的报告》，提出乡办、村办、联户办和户办“四个轮子一起转”的乡镇企业发展策略，乡镇企业在全国范围内得到较大的发展，成为中国农村剩余劳动力就业的主要途径、经济发展和小城镇发展的主要动力。

同时，在该时期，国家允许务工、经商、办服务业的农民自带口粮在城镇落户（1984年），鼓励农民进入集镇落户（1985年），降低建制镇设置标准（1984年）的措施，均促进了当时以“离土不离乡”就业模式为主导的乡镇企业及其所支撑的小城镇的发展，并成为20世纪80年代我国城镇化发展的主要标志。1984—1988年，我国的建制镇从6211个增加到11481个。

进入20世纪90年代后，我国城市经济进入了快速发展的通道，原先由于城市基础薄弱而只能发展小城镇的限制不复存在。但基于小城镇在我国广大乡村地域发展中的重要作用，在我国全面推进城镇化的进程中，小城镇发展依然和沿海城市及大城市的发展建设、普遍建立的经济开发区一起，成为我国经济社会发展的主要动力。1992年，国务院再次修订小城镇建制标准；1993年10月，建设部召开全国村镇建设工作会议，确定了以小城镇建设为重点的村镇建设工作方针；1994年9月，建设部、国家计委、国家体改委、国家科委、农业部、民政部联合颁布《关于加强小城镇建设的若干意见》；1995年4月，国家体改委、建设部、公安部等11个部委联合下发《小城镇综合改革试点指导意见》，并在全国选取了57个镇作为综合改革试点。这些政策导向，均有力地促进了小城镇的发展，从1990年

年底到 1995 年，建制镇从 12000 个增加到 16000 多个。

1998 年 10 月，中共中央十五届三中全会将小城镇发展确立为国家层面发展的顶层设计，在该次会议中通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，明确提出了“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。由此，国家在政策层面将小城镇发展与我国的农村发展紧密地结合在一起。2000 年 7 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》，指出加快城镇化进程的时机和条件已经成熟。抓住机遇，适时引导小城镇健康发展，应当成为当前和今后较长时期农村改革与发展的一项重要任务；要“走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化的城镇化道路，逐渐形成合理的城镇体系。有重点地发展小城镇，积极发展中中小城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用，引导城镇密集区有序发展”。2013 年发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。”党的十九大报告提出，贯彻新发展理念，建设现代化经济体系，实施区域协调发展战略，要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。截止到 2016 年年底，我国的小城镇数量已达到 20654 个。

### 3 乡村振兴发展内涵解读

对社会主要矛盾的准确判断和把握，是国家制定正确方针政策的理论依据，也是化解矛盾、实现经济社会全面协调可持续发展的重要前提。基于我国社会主要矛盾的转化，以及我国当前城乡发展不平衡与农村发展不充分的突出表现，作为引领我国未来相当长时期战略发展的党的十九大报告，果断提出了要实施乡村振兴战略，把“三农”问题作为关系国计民生的根本性问题，并始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。在总体发展方向的把握上，提出乡村振兴战略，要坚持农业、农村优先发展，

按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求，建立、健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，加快推进农业、农村的现代化。这二十个字的总体要求的核心是乡村的产业发展，从这一核心出发对乡村振兴发展的内涵进行解读，将更清晰地找到乡村振兴发展的捷径。

#### 3.1 乡村发展要素再集聚

自 1949 年以后，基于特殊的国情，我国在经济发展上采取了“城市偏向 (Urban bias)”的战略。长期以来，我国坚持以城市为中心，集中国家的各种资源优先发展城市和工业，设想以较为先进的工业化和城市化带动农业和农村的共同发展，并采取了一系列不平等的城乡发展政策，如农产品统购统销、城乡户籍制度等，导致乡村的发展要素被不平等地吸纳到城市和工业的发展中。1978 年后，我国从农村开始的经济体制改革对农村剩余劳动生产力的释放不仅没有抑制乡村发展要素的外流，甚至加剧了这一现象，在加速城镇化和城市发展的同时，进一步削弱了乡村的发展能力，也拉大了城乡居民的收入差距。根据国家统计年鉴，1978 年，我国城镇居民家庭人均可支配收入是农村居民家庭人均纯收入的 2.57 倍，这一差距在 2007 年达到了最大值，为 3.33 倍。之后虽然差距在逐年缩小，但依然高于 1978 年的比值。2012 年，党的十八大提出了新型城镇化发展的战略，就是要改变在推进城镇化发展的过程中过度强调农村人口的转化和农业向非农产业的调整，对农业、农村和农民的长远发展关注不够的状况，从而以城乡区域协调发展为目标，以城镇居民和农村居民的生活质量提高为目标。

乡村发展的基础在于乡村发展要素的充裕程度和有效配置。首先，需要改变城乡在发展中的关系，即在工业化达到相当程度以后，工业要反哺农业、城市要支持乡村，实现工业与农业、城市与乡村的协调发展；其次，需要乡村本土发展要素资源与外部要素资源高度融合和优化组合。乡村本土的发展要素往往受到地域的影响而表现为空间上

的分散和低效，如基于农村土地的农产品资源，需要引入外部（城市）的要素资源（如资本、技术、人才等），并与乡村本土要素发生“化学反应”，产生要素的融合与重组，才能实现要素资源在乡村发展中的优化配置，从而提升乡村发展全要素的生产率；最后，需要突破制约城乡要素资源自由流动和向乡村引导的制度瓶颈。四川蒲江县的明月村就是本土的传统邛窑资源和乡村外部的人才资源完美结合的成功案例<sup>[3]</sup>。

### 3.2 农业供给侧结构性改革方向

四川蒲江县明月村的发展最终能够获得成功，关键还是在于其发展正确地建立了一个能够面向城市的输出机制，简单的逻辑即是乡村外部的陶艺人才与当地始于魏晋南北朝并兴盛于隋唐时代的历史传统资源——邛窑，实现了要素资源的重组和优化配置，依托明月村那口自清康熙年间起就未熄灭过的邛窑（明月窑），向城市提供精致、细腻的茶器、餐具和其他工艺品等。同时，邛窑产品的提供也带动了当地雷竹和生态茶等特色产品向外部（城市）的输出。

2015年12月召开的中央农村工作会议强调了要“着力加强农业供给侧结构性改革，提高农业供给体系质量和效率，使农产品供给数量充足，品种和质量契合消费者需求，真正形成结构合理、保障有力的农产品的有效供给”。农业供给侧结构性改革的关键在于有效的供给，对城市而言，乡村发展要素资源集聚与重组要具有独特性、稀缺性，且是城市发展到一定阶段所迫切需要的产品和服务，才能实现乡村产品的增值。

### 3.3 现代农业新产业体系构建

乡村产业兴旺的根本是构建现代农业的产业体系、生产体系和经营体系，并促进农村三次产业的融合发展。长期以来，农民依赖于乡村最重要的土地资源来发展第一产业，土地自然就成为了农民的第一就业空间。在要素流动的制度约束条件下，即使有再多的剩余劳动力也只是被低效地禁锢在第一就业空间中。农村经济体制改革把农业剩

余劳动力从第一就业空间中释放出来后，这些劳动力随即进入城市（镇）从事非农产业生产，从而导致原有的乡村第一就业空间不断被荒废或低效利用。乡村振兴战略支持和鼓励农民就业、创业，拓宽增收渠道，必须要活化乡村的第一就业空间，发展乡村的新产业、新业态，让乡村在耕地之外也能为农民创造更多的就业机会，通过推动农村三次产业的融合发展，让农民共享产业升级的增值收益。同时，乡村特有的生态资源也可以转化为乡村的发展资源，实现生态富民，“绿水青山本身就是金山银山”。

例如，被住建部等三部委选为全国第一批特色小镇的江苏高淳县桤溪镇，在发展中突出保护和利用其本土的宝贵生态资源和文化特色，并依托缓慢的游览节奏、深度的乡村体验、灵活的消费选择和全新的生活模式等都市居民的需求，确定“慢城”和“生态之旅”的定位，向城市居民提供以慢生活、慢休闲、慢运动为特色的主题化、个性化的“慢游”产品，打造都市美丽乡村，建设居民幸福家园，塑造“一村一品、一村一景”的人居环境，成为集农业观光、生态体验、吴楚文化、健康养生、慢活休闲为一体的特色小镇。

### 3.4 乡村土地整治和土地资源优化配置

农业供给侧结构性改革和现代农业新产业体系构建，必须优化作为重要空间支撑的乡村土地资源的配置。尤其是在我国耕地资源紧缺而又必须确保国家粮食安全的前提下，通过乡村土地整治，盘活乡村的存量土地，优化乡村土地的利用效率，并适时补充耕地，已成为发展乡村产业的重要举措。

乡村土地整治是指在乡村的一定区域内，根据土地利用总体规划与土地整治专项规划，结合乡村土地利用的现状，采取行政、经济、工程、技术、法律等手段及措施，对乡村的田、水、路、林、村等实施综合整治，通过对乡村土地利用结构的调整，对土地资源进行重新分配，以达到协调人地关系、提高乡村土地利用率和产出率、改善和保护乡村生态环境、促进乡村土地资源可持续利用与社会经济可持续发展的目的。这既是一种技术性措施，更是一

种制度安排和政策工具。乡村土地整治分为农用地整治和乡村非农建设用地整治，其中农用地整治是建设性耕地保护的根本手段，而乡村非农建设用地整治则是改变农村建设用地粗放利用和完善新农村建设的重要路径。据国土资源部土地整理中心资料显示，我国在 2004—2014 年，农村人口逐步向城镇转移，但农村建设用地不减反增，由 2004 年的 2.48 亿亩增加至 2014 年的 2.85 亿亩，约占全国建设用地总规模的 51%。因此，乡村非农建设用地的整治可以通过与城乡建设用地增减挂钩，在确保城乡建设用地总规模不扩大的前提下，促进乡村节约集约用地，优化城乡建设用地的结构和布局，为新型城镇化发展拓展空间。

#### 4 乡村振兴战略中的小城镇作用解析

振兴乡村发展既要关注乡村地区自身的经济社会发展，更要关注城市与乡村之间无障碍的经济社会联系。国际上在乡村发展方面取得成功的案例在城乡统筹和融合发展上也取得巨大的成功。

从国家政策制定的角度看，小城镇作为连接城乡区域的社会综合体，是乡村地域的经济、政治、文化中心，具有上接城市、下引农村、协调区域和社会全面进步的综合功能。小城镇上可承接城市的技术、资金和人才等，下可作为广大农村地区的增长极，是促进农村工业化和农村经济结构转型的地域载体，是城乡生产要素流动和组合的中介，也是加速推进农业和农村现代化的重要突破口。实际上，我国小城镇的城乡二元属性特征确实在乡村发展中起到了城市所无法取代的作用。根据住建部主持的《说清小城镇》课题研究<sup>[4]</sup>，其针对全国各地 100 多个小城镇的大量调查表明，约 70% 的小城镇镇区居民仍为农业户籍；镇区居民与农村具有较紧密的联系，约 21% 的居民在从事农业生产；农民与小城镇镇区的紧密联系以购物为主，以购物为目的出行占农民到镇区全部目的的 65%。2014 年 3 月发布的《国家新型城镇化规划（2014—2020）》对服务乡村地区的小城镇发展作了清晰的定位——“有重点地发展小城镇”，内容包括“远离中心城市的小城镇和林场、

农场等，要完善基础设施和公共服务，发展成为服务农村、带动周边的综合性小城镇”。20 世纪末，欧盟在构建其新型城乡关系时，也特别强调城镇和乡村构成一个区域整体，乡村地区的城镇具有区域经济发展引擎的重要功能，在一些人口稀少的乡村地区，只有城镇才能提供基础设施和服务。因此，欧盟在制定发展政策时，提出了构建新型的城乡关系——城乡合作伙伴关系，即乡村地区的中小城镇得到基本的社会福利和公共交通服务；加强城乡合作，强化区域功能；通过项目合作引导中等城市与小城镇之间的平等合作；推进城乡地区企业间的合作<sup>[5]</sup>。

#### 4.1 小城镇对乡村振兴发展提供的服务

小城镇对乡村提供的服务既是乡村振兴发展的推动力，也是小城镇完善自身发展的基础。要完成这种“双赢”式的服务提供，政策制定就必须对乡村发展具有正外部性，使农民享受到发展的红利，包括提供就业机会和公共服务；要有助于实现农村三次产业的融合发展，拓宽农民的增收渠道，加强乡村人口的集聚和土地的集约利用，促进就地城镇化和农村现代化。

除了城镇直接提供的各类服务外，国际上乡村发展的成功经验还包括由城市扶持建设的、直接为乡村服务的“合作社”等农村自治组织，如韩国的农协组织，其存在对乡村发展起到促进作用。

当前，农村人才的存量状况不佳，留在农村的农民整体素质偏低，而文化素质相对较高的农村青壮年劳动力大部分流入城市，农村呈现出“空巢化”“老龄化”的趋势。实施乡村振兴战略，最重要的因素是人才，要“培养、造就一支懂农业、爱农村、爱农民的‘三农’工作队伍”。一方面，根据国家统计局的农民工监测报告，近年来，虽然每年外出的农民工数量依然在增加，但数据显示，2016 年在户籍所在乡镇地域以内从业的农民工（本地农民工）增量已经占到总体新增农民工的 88.2%，农村人口进一步外流的趋势有望得到缓解；另一方面，随着城乡联系不断密切，乡村独特的要素资源也吸引了越来越多的城市人口，

为打造更高素质的“三农”队伍创造了条件。同时，这些外源性的人才输入更加迫切地需要得到高质量的服务，这可以与小城镇提供的公共服务相对接。

#### 4.2 区域层面的差异化乡村人居环境发展模式

乡村地域的人居环境在乡村发展中起到关键性的作用，而依据人居环境的等级层次、人口规模、经济特征及其发展条件等要素，其作用也存在明显的差异。如乡村地域的自然村落主要承担乡村居民居住的功能；行政村则是乡村地域基本行政单元的管理中心、服务中心和居住中心，是乡村地域生产、生活功能相对完善的人居环境；而乡村地域内的集镇则比行政村承担更为丰富的公共服务功能。为乡村地区提供的服务，应根据这些乡村人居环境的不同特征而提供差异化服务，如为自然村落提供的服务仅需配置简单的公益性基础设施和公共服务设施，在行政村，公益性基础设施和公共服务设施的配置应比较齐全，而乡村地域的集镇则应具备更为丰富的服务功能，并在一定程度上起到带动乡镇地域经济和社会发展的作用。

此外，在为乡村提供公共服务的方式上，乡村地域各类人居环境的公益性基础设施和公共服务设施建设资金应由公共财政直接提供，而乡村人居环境建设与整治则可通过政府的资助和引导，由农民自主建设或通过市场化运作、农民自主参与和利益到户等方式来运作。

## 5 结语

实施乡村振兴战略是解决我国人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大举措，但关键是要明确实施这一战略的相关主体以及如何去实施这一战略。中华人民共和国成立以来，我国的城镇化发展经

历过大起大落、停滞不前、迅速发展等完全不同的曲折历程，尤其是改革开放以来我国保持着持续的城镇化快速发展状态，也由单纯追求城镇化速率转变为更加关注城镇化的质量。在我国城镇化的进程中，小城镇发展在顶层政策层面始终被定位为连接城乡区域并作为乡村地域中心而带动乡村发展的社会综合体，事实也证明了乡村与乡村地域的小城镇有着千丝万缕的联系，乡村的发展离不开小城镇的支持和提供的各种服务。因此，厘清实施乡村振兴战略的内涵和明确小城镇在其中所发挥的作用就成为了实施这一战略能否取得成效的关键。其中，乡村产业发展作为实施乡村振兴战略的核心，通过整合并集聚乡村的内外部发展要素、确立农业发展的供给侧结构性改革方向、构建现代农业新的产业体系、推进乡村土地整治和实现乡村土地资源优化配置等保障措施，以及建立城乡之间无障碍的经济社会联系、小城镇提供对乡村发展具有正外部性的有效服务等，将带动我国乡村的全面振兴发展。 **URP**

## 参考文献 References

- [1] 本书编委会. 中国城镇化三十年 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016.
- [2] 费孝通. 小城镇大问题 [J]. 瞭望周刊, 1984,1(19):22-23.
- [3] 邓琪琳, 牟江. 基于文化创意项目打造的乡村旅游发展模式研究 [J]. 绿色科技, 2016(13):239-241.
- [4] 赵晖, 等. 说清小城镇 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.
- [5] European Commission. European Spatial Development Perspective[R]. 1999. 5.