

全球城市区域中的小城镇发展特征与趋势研究*

——以长江三角洲为例

STUDY ON DEVELOPMENT CHARACTERISTICS AND TRENDS OF SMALL TOWNS IN THE GLOBAL CITY-REGION: A CASE STUDY ON YANGTZE RIVER DELTA

罗震东 何鹤鸣

LUO Zhendong; HE Heming

【摘要】基于全球城市区域的视角构建长江三角洲地区小城镇发展演化的理论逻辑,认为全球化生产网络的构建、高快速交通网络的完善、高品质集约发展的诉求以及社会消费需求的升级等全球城市区域的发展特征是推动区域内小城镇加速差异化发展的主要外部因素。四方面外部因素与小城镇自身资源禀赋的结合使得长江三角洲当前小城镇的发展加速呈现为三种类型:都市一体化型、区域增长极型、公共服务中心型。区域内非都市一体化类型的小城镇,进一步发展将主要表现为三种趋势:成长为拥有综合功能的小城市;发展为兼具特色和活力的旅游服务型聚落;成为承担广大农村地域服务职能的公共设施中心。

【关键词】小城镇;全球城市区域;城镇化;趋势;长江三角洲

ABSTRACT: From the perspective of global city-region, this paper tries to establish the theory of small town's evolution in the Yangtze River Delta. The development characteristics of global city-region, such as globalized production network, high-speed transportation network, high-quality intensive development need, and the upgrading of social consumption demand, are the main external factors that accelerate the differentiated development of small towns. Based on the combination of the external factors and the natural resources of small towns, the current development of small towns in the Yangtze River Delta can be divided into three types, which are metropolitan integration, regional growth pole, and public service center. For the small towns that do not belong to the metropolitan integration type, there are three development trends in the future, i.e., to become small cities with comprehensive functions, to develop into the featured and vigorous tourism service centers, and

to become the public facility centers that provide service for the large rural area.

KEYWORDS: small town; global city-region; urbanization; trend; Yangtze River Delta

1 引言

小城镇在中国的快速城镇化进程中始终扮演着重要角色。改革开放之初,以乡镇企业为支撑的小城镇发展成为解决城乡二元矛盾、拉动城镇化的重要力量,所谓的“小城镇,大战略”,形成了中国特色的自下而上城镇化道路^[1]。进入21世纪,随着全球化的不断深入和城市区域经济社会的快速发展,城镇化的外部条件和农村建设的总体环境都发生着巨大变化,小城镇的地位和作用处于不断转型之中,尤其在东南沿海的经济发达地区。由于小城镇对于中国城镇化的重要意义,关于小城镇的研究一直非常丰富,针对小城镇在新发展环境与趋势下的新变化的研究同样层出不穷,视角丰富。立足制度变迁和公共政策设计视角的学者,强调制度设计对小城镇发展的影响,并提出小城镇制度改革的方向^[2-7]。立足地区差异视角的学者,讨论不同地域小城镇发展条件的差异,提出因地制宜的发展思路^[8-10]。基于产业发展视角的学者从乡镇企业集群^[11]和经济全球化的角度^[12]讨论了小城镇发展的趋势以及面临的问题。大量不同视角的研究成果为小城镇发展趋势以及城镇化机制的研究奠定了坚实的基础。

小城镇作为一种聚落形式或者空间单元,它从来不是孤立的,而是根植于城乡区域整体的社会、经济系统和空间网络之中。小城镇所在的区域的发展趋势与机制将直接、深刻地影响小城镇的发展态势和未来发展路径选择。因此,界定小城镇所在的区域特征,是思考小城镇发展趋势以及恰当路径选择的逻辑起点。作为区域城镇化的高级阶段,对于长江三角洲全球城市区域内小城镇的

【文章编号】 1002-1329
(2013)01-0009-08

【中图分类号】 TU984

【文献标识码】 A

【作者简介】

罗震东(1978-),男,博士,南京大学建筑与城市规划学院副教授,南京大学城市规划设计研究院战略研究室主任,注册城市规划师。

何鹤鸣(1987-),男,南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

【修改日期】 2012-12-19

* 国家自然科学基金项目(40901082, 41171134);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(1117090201)。

发展特征与趋势的研究具有很强的典型性和示范意义。经过改革开放30多年的高速发展,长江三角洲以其优越的发展区位、强大的产业基础、深厚的人文底蕴、规范的体制环境和安定的社会秩序等,已经成为中国经济发展水平最高、综合经济实力最强的地区之一(表1),也是世界上最具活力和发展前景的经济区域之一^[13],具备了全球城市区域的发展特征^[14]。基于对全球城市区域发展特征的总结,本文试图构建区域内小城镇发展演变的理论逻辑,并试图通过对长江三角洲小城镇发展的实际观察,实证相关理论观点和判断。

2 全球城市区域的总体发育特征

全球城市区域是在全球化与信息化背景下中心城市通过与周边腹地区域的紧密合作以应对全球变迁的挑战而浮现的空间形式。随着世界经济的整合发展,以大都市区为核心的城市区域日益成为全球竞争的基本空间单元,通过各种生产服务活动的聚集获得极强的经济吸引与辐射能力。全球城市区域的开放性和要素的高强度集聚,使得区域内部空间的分工与重组非常剧烈,呈现出更为鲜明的发展特征。典型如长江三角洲,在外部因素(全球化、信息化、知识经济等)与内部因素(政策协调、产业布局、生态环境保护等)的共同作用下,已经逐渐显现出“网络+等级”的演化趋势。跨国公司的多维渗透一方面加速将长江

三角洲纳入全球市场体系和全球城市网络的步伐,同时全面地推动了长三角内部城市的产业结构与空间布局的调整、升级,进而有力地推动区域空间的演化、重组。总结全球城市区域的总体发育特征,主要体现为以下四个方面。

2.1 全球化生产网络的构建

在全球性规模经济、全球性分散风险以及全球性资源利用机制的驱动下,产业的发展 and 联系不断克服空间的障碍,在全球尺度进行重新配置。资本控制能力和商品链不断上调到全球或超国家层次,生产能力和产业竞争力不断下调到地方区域层次^[15]。与此相对应的是全球两级城市体系日渐鲜明,即处于首要地位具有强大支配力的全球性核心城市和由发展中国家的都市区构成的次级全球城市体系。随着全球化进程的深入,产业、社会财富和资本集聚的空间尺度开始超越城市的层级,城市区域作为基本的竞争单元开始浮现。全球化生产网络的跨地域分工是全球城市区域存在的基础,同时也重构了区域内部城镇间的发展关系。基于全球市场与区域竞争力的考虑,城镇之间迫切需要摒弃盲目的无序竞争,不断寻求新的“竞争—合作”平衡。

2.2 高快速交通网络的完善

高快速交通网络的建设完善是应对全球竞争的必然要求,通过区域交通基础设施的布局实现区域内城市关系与城市经济结构的变迁和重组。在密集的高速公路网的构建过程中,城镇的时空距离被压缩,区域发展变得紧密而匀质。当然,匀质化并不意味着区域城镇结构将陷入一种扁平的、无差别的静态发展状态,更大尺度上的分散与围绕重要节点的集中同时进行,用“集中的分散(concentrated deconcentration)”基本能够较好地反映这一空间发生的剧烈重组过程^[16]。2008年江苏省公路通车里程14.09万km,公路网密度为1.37km/km²。其中高速公路路网密度为3.63

表1 长三角各地区2009年外商投资总额
Tab.1 FDI in Yangtze River Delta in 2009

地区	2009年外商投资总额(亿美元)	在全国的排名
江苏	4444	1
上海	3084	3
浙江	1640	4

注:排名不包含港澳台。
资料来源:中华人民共和国国家统计局,《中国统计年鉴2010》。

表2 江苏南部六市城镇交通可达性
Tab.2 Transportation accessibility of the six cities in Southern Jiangsu Province

地区	到高速公路出入口耗时		到区/县/县级市中心耗时		到地级市中心耗时	
	平均耗时 (min)	耗时30min以内 城镇比重(%)	平均耗时 (min)	耗时30min以内 城镇比重(%)	平均耗时 (min)	耗时80min以内 城镇比重(%)
南京	17.6	84.4	26.5	78.1	71.4	71.9
镇江	26.8	62.2	34.4	51.4	54.5	97.3
扬州	25.5	71.8	38.6	52.1	66.0	66.2
苏州	15.0	91.5	30.3	72.9	54.0	94.9
无锡	19.0	87.5	34.3	65.6	60.7	71.9
常州	15.3	91.9	27.5	73.0	57.9	73.0

资料来源:根据google地图计算整理得到。

km/百km²，居全国各省(区市)之首，基本超过一般发达国家高速公路网密度。苏南地区高速公路网密度更是高达5.36km/百km²，一级公路网密度达到13.56km/百km²。区域性交通网络建设加速提升了大批城镇的交通可达性(表2)。在高速公路网络化发展的同时，高速铁路的建设重新植入非匀质的要素，一定程度上还原、强化了区域空间的不均衡体系。资本、技术、人力等主要生产要素以及消费群体、消费资料等在高速铁路站点周边重新配置、集聚，形成新的“高铁经济”，并对高端生产者服务业形成较强的吸聚能力。于是，高速公路网络有力地支撑了生产网络的匀质化，而高速铁路的建设重构了区域的生产与生活服务中心体系，“网络+等级”的演化趋势得到进一步推进。

2.3 高品质集约发展的诉求

在经济与城镇化快速发展的过程中，全球城市区域内的城镇建设用地价值必然不断提升，用地供需矛盾不断紧张，客观上要求区域向高品质集约发展方式转变。城市建设规模的扩大，使得生态保护与粮食安全的压力不断增大，国家土地政策对建设用地的控制日益严格。与此同时，随着国民经济的发展和水平的提高，人们对于环境品质的要求也越来越高，高品质集约化发展对于人才和资本均表现出较强的吸引力。在经历了以廉价土地和劳动力为主要特征的低成本竞争模式后，良好的建设环境和高效的管理体系日益成为全球城市区域吸引人才和资本的有效手段。以江苏省为例，针对2011年全省人均耕地仅0.93亩，耕地后备资源严重不足的形势，省国土资源厅提出，2011年起五年内将严格控制非农建设占用耕地，确保全省耕地保有量不少于7127万亩，基本农田保护面积不少于6323万亩，依靠耕地提供建设用地的数量极为有限。与此同时，为了响应人们对于生活品质不断提高的要求，江苏省明确提出“精致城市、美丽乡村”的新型城镇化发展口号。

2.4 社会消费需求的升级

发展型消费需求的历史变化和快速增长已成为中国转型的基本特征。截至2010年，中国人均GDP已超过4000美元，标志着已从以衣食住行为目标的生存型阶段进入以人的自身发展为主要目标的发展型新阶段^[17]。东南沿海地区，典型如长三角各省市经济发展迅速，GDP、人均GDP等指标均排在全国前列(表3)，已步入社会消费需求全面升级的阶段。通常当人们的衣食住行需求得到初步满足后，以人的自身发展为主要目标的发展型需求就会成为全社会的主要需求，并呈现

不断快速增长的趋势。根据研究，人均收入超过一定阶段后，社会对农产品的需求增长将由上升转为下降^[18]，人们愈发期待的是良好的“生态环境”和自由、丰富的休闲、体验活动，典型如自主性的郊野旅游将日益成为城乡交通网络相对密集的全球城市区域内的消费时尚。成长中的城市中产阶级向往在周末或假期“逃离”城市的喧嚣和繁忙，去享受乡村的自然美景与纯净空气^[19]。在个人消费升级的同时，集体消费也面临全面的升级需求，公共产品的消费需求将全面快速增长，公共产品短缺将代替私人产品短缺成为经济社会发展的突出矛盾。

3 全球城市区域中的小城镇发展演化逻辑

作为一个紧密联系的整体，全球城市区域内的小城镇的发展绝不是孤立的、自主的，作为区域内部的重要空间单元，小城镇的发展日益融入区域整体“网络+等级”的演化趋势，在区域内部剧烈的分工、重组过程中加速成为区域整体需要它扮演的角色。全球城市区域中的小城镇与其他空间类型中的小城镇最大的差异正是在于，小城镇的发展具有来自全球化、高密度(资本、人口、交通等)区域整体的强劲动力和要求，作为城乡空间的结合点，小城镇的最终发展趋势将充分地体现全球城市区域的城乡关系。

3.1 全球城市区域的发育特征对区域内小城镇发展演化的影响

全球城市区域的总体发育特征对区域内小城镇发展的影响主要体现在以下四个方面：

(1)全球化生产网络的构建扩展了小城镇的成长空间。全球城市区域中的小城镇依托城市区域的竞争平台，获得了接轨全球经济的机会，能够较为容易地参与全球产业分工，成为全球性生产基地的组成部分，从而摆脱传统的由农业发展带动轻工业发展进而带动城镇化的传统模式。在全球化生产网络所提供的巨大资本环境和市场里，小城镇的发展潜力被大大提升，能够在更广阔的地域空间中发挥土地、劳动力以及制度上的

表3 长三角各地区2010年GDP、人均GDP情况
Tab.3 GDP and GDP per capita in Yangtze River Delta in 2010

地区	GDP(亿元)	在全国的排名	人均GDP(元)	在全国的排名
江苏	40516	2	52448	4
浙江	27514	5	52421	5
上海	17959	9	93488	1

资料来源：中华人民共和国国家统计局网 (<http://www.stats.gov.cn>) 及各省市统计公报。

比较优势。同时，全球城市区域所形成的开放的生产网络和开放的空间结构为小城镇发展提供了良好的外部环境，产业发展的要素组织超越了封闭区域内的同构竞争和零和博弈，有利于小城镇自下而上的城镇化进程。

(2) 高快速交通网络的建设完善重构了小城镇的区域角色。高快速交通网络打破了既有的区域格局，形成了集聚和分散的新秩序。一方面，全球城市区域中的小城镇发展得益于高速公路网络化建设所带来的区域均质化过程。城镇间客货运输的绝对优势日益缩小，产业发展的空间选择逐渐摆脱地理空间距离的简单约束，不以消费目的地为指向的产业门类(全球性企业)，可以依托便捷的、网络化的区域交通体系在生产成本更低的小城镇地区集聚。另一方面，高速铁路及其枢纽的建设重新将小城镇排列到产业梯度的外围。高速铁路以其比高速公路运输更为快速、舒适且运量大的优势，重构了中心城市与外围城镇的产业梯度关系，对精英型人才和快速通勤有较高要求的高端生产者服务业更倾向于在高速铁路通达的中心城市布局，从而形成围绕高速铁路枢纽扩展开的新“中心—外围”产业梯度和不均衡的区域空间格局。

(3) 高品质集约发展的诉求重塑了小城镇的发展方式。一方面，高品质集约发展的诉求对小城镇发展提出了新要求。在用地条件日益紧张、生态环境压力巨大的情况下，小城镇发展必须改变分散、低效的发展模式，形成规模效应，提高产出效率。需要进一步发挥城镇建设水平对资本的吸引力，通过加快基础设施和公共服务配套建设，以及城镇综合职能的塑造来实现高水平招商引资。另一方面，高品质集约发展的诉求为小城镇发展带来了新机遇。由于中心城市与小城镇相比面临着更高的品质诉求和更为紧张的用地情

况，因此产业准入门槛不断提高，产业空间内部的置换升级持续推进，“产业郊区化”已经成为许多中心城市发展的务实选择。在产业郊区化的过程中，具有一定基础和规模的小城镇通过承接中心城市产业转移步入新一轮快速工业化带动城镇化的发展阶段。

(4) 社会消费需求的升级提供了小城镇发展的新路径。一方面，公共消费需求的快速增长客观上要求小城镇成为承载社会公共服务的重要节点，而不仅仅是单纯的生产基地。在城乡统筹发展过程中，小城镇是实现城乡基本公共服务均等化发展的重要环节，其农村地域综合服务中心的职能将不断被强化。与此同时，高密度城市区域中的集体性生态、休闲消费需要乡郊地带来满足。自主性旅游模式的快速兴起尤其是城市区域内短途自驾出行的盛行，使得农村地域的生态、休闲和体验经济逐渐凸显，休闲生态旅游成为小城镇经济发展新的增长点。在通勤条件相对便捷的全球城市区域内部，大量的小城镇依托良好的自然生态环境，有可能成长为休闲娱乐、文化艺术以及影视等产业的集聚点。

3.2 全球城市区域内小城镇的类型与演化趋势

作为农村地域城镇化的起步地区，小城镇事实上可以被视为“城市聚落”与“乡村聚落”之间的过渡形态，而正是这种“过渡性”决定了它存在着进一步演化、分化的态势。随着城乡系统交换作用中不同聚落形式(城、镇、乡)的特点和相对优势的变化，“城市聚落”与“乡村聚落”(两种相对稳定的聚落)对小城镇的发展影响将投射于小城镇自身的资源禀赋特征上，进而决定小城镇演化的一般路径。而全球城市区域的高密度特征与鲜明发育趋势使得区域内部小城镇的演化具有一般地区所不具有的加速性和剧烈性。总体层面上看，全球化生产网络的构建以及高快速交通网络的完善使得城乡之间的要素流动更为自由，且倾向于绩效更优的区域；高品质集约发展的诉求对城乡系统的和谐、精致发展形成倒逼机制；社会消费需求的不断升级使得多元化的发展分化变成可能。在这样的总体环境中，城乡空间必然面临着优胜劣汰的激烈重组，全球城市区域中小城镇与其他地区小城镇相比，其演化过程无疑将更为快速和鲜明，小城镇将或主动或被动地进一步向“城市模式”与“乡村模式”两种方向演化(图1)。作为城镇化的高级阶段，全球城市区域内小城镇的发展类型与演化趋势的研究，对于中国其他区域小城镇的发展无疑具有重要的参考借鉴价值。

全球化生产网络、高快速交通网络、高品

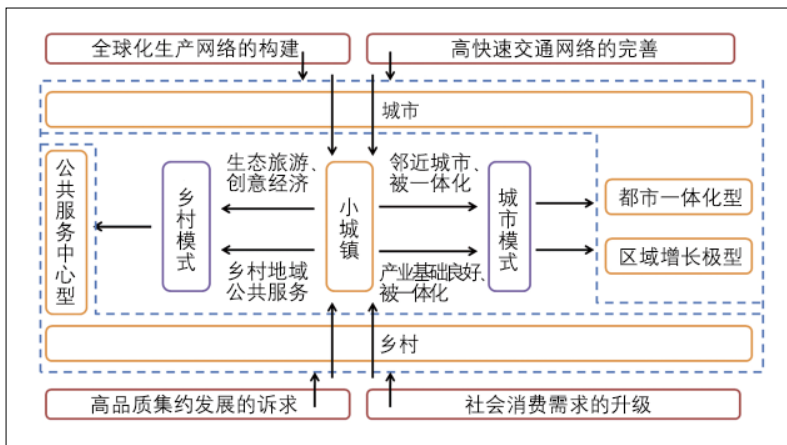


图1 全球城市区域内小城镇演化逻辑示意图
Fig.1 Small town evolution in global city-region

质集约发展和社会消费需求升级作为全球城市区域内小城镇发展的客观背景,是推动区域内小城镇加速差异化发展的主要外部因素,它们与小城镇自身发展资源禀赋的结合将直接决定小城镇未来的发展趋势(图1)。小城镇的资源禀赋归纳起来主要有两个方面:区位和实力。区位主要指小城镇在城市区域或都市区(城市聚落)圈层结构中的位置,大体可以分为都市区紧密圈层和外围两类。所谓紧密圈层主要是指这一圈层受到中心城市的辐射影响非常强烈,是中心城市未来空间扩展的可能区域,其中的小城镇未来发展将与中心城市一体化甚至被城区化,因此这类小城镇的发展最终的趋势是小城镇的消亡和社区化,因此当前可称之为“都市一体化型小城镇”。在紧密圈层以外的小城镇,未来发展具有相对独立性,虽然受到中心城市的辐射、影响,但最终被城区化的可能性较小,这类小城镇会因为交通条件、产业基础及城镇建设水平,也即区位和实力的差异而形成两种发展类型。第一类为产业基础良好(第二产业或者二、三产业具有明显比较优势)、区域交通便捷、先发优势突出的小城镇,它已经具备有“类城市聚落”的特点,进一步发展趋向于“城市经济”,即规模不断增大、职能不断综合、可支配的发展权力不断强化(产业转移、土地指标、固定资产投资以及分权、扩权等),最终将在内外力量的综合影响下成长为小城市,可以称之为“区域增长极型小城镇”;而剩余的小城镇总体可归为一大类,其产业发展缺乏比较优势,在资源约束趋紧的格局下获得发展优先权的可能性越来越小(典型如土地指标),继续发展第二产业的潜力和竞争力较弱,更偏向于“乡村模式”。这类小城镇若需要发展,则必须继续彰显“乡村经济”的特色,并满足“城市聚落”对差异化生活方式的需求。具体表现为规模不会也不宜有较大扩张,进一步发展需要采取特色化的发展路径,例如乡村旅游、休闲观光、创意产业等。事实上,这类小城镇存在的更为重要的意义是满足“乡村聚落”的公共服务需求,在广大农村的地域中体现“公平保障”职能。作为城乡统筹的重要节点和广大农村地域生产、生活服务中心,它们为农村地域提供较好的公共服务配套,推进城乡公平从而保障经济平稳快速发展,故此类可称之为“公共服务中心型小城镇”。区域增长极型小城镇最终的选择必然是拥有综合功能的小城市,而公共服务中心型小城镇如果能够在旅游、休闲以及创意产业上获得机会,将有可能形成规模不大、但兼具特色和活力的旅游服务型聚落,否则其最大的功能就是为广大农村地域提供基本均等的公共服务。

4 实证研究:长江三角洲全球城市区域小城镇发展特征与趋势

长江三角洲全球城市区域内小城镇发展的总体特征和趋势基本吻合基于外部条件和内部资源禀赋所形成的三类发展选择:都市一体化型、区域增长极型和公共服务中心型。由于都市一体化型小城镇未来的发展将与中心城区一体化并成为中心城市的一部分,因此不作为本文重点讨论的内容,本文重点关注并研究未来区域中仍然作为相对独立的空间单元存在的小城镇,即区域增长极型和公共服务中心型小城镇,通过对它们发展特征与趋势的研究来证明本文关于全球城市区域内小城镇发展趋势的判断。总结当前长江三角洲全球城市区域内小城镇的发展特征,主要呈现以下三个方面。

4.1 重点小城镇规模增速迅猛,区域增长极的功能凸显,“城市”化特征明显

随着长江三角洲全球化程度的不断加深和城镇化进程的快速推进,重点小城镇的规模加速扩张,经济实力不断增强。典型如江苏省,自2000年以来小城镇经济快速发展,数量不断减少,规模迅速扩大,功能不断提升。2000-2008年,乡镇(不包含城关镇和纳入城市建设用地范围的乡镇)从1491个(建制镇1123个)减少到940个(建制镇838个)。建制镇平均人口规模由3.71万人增加到5.85万人,镇域面积由49.2km²增加到78.0km²,相比于其他地区如华北平原,小城镇的规模优势非常明显(表4)。作为第二产业发展的重要载体,长江三角洲地区的重点小城镇日益成为产业郊区化的重点空间。至2010年,常州市8个中心镇(雪堰、横山桥、湟里、孟河、薛埠、尧塘、南渡、天目湖)(图2),平均面积129.5km²、常住人口7.7万人。8个镇镇区平均面积3.1km²、常住人口2.7万人,城镇化率达到35%以上;平均实现生产总值42.8亿元、规模以上工业产值114.2亿元、财政总收入3.5亿元,农民人均纯收入13170元,高出全市人均533元。在常州市武进区,虽然城区内已有武进经济开发区和高新区两个工业区,但外围重点城镇的工业发展动力依然充足,对外来人口的吸引能力较强,

表4 不同地区乡镇规模比较

Tab.4 Comparison of town scale in different areas

地区	数量	乡镇平均人口规模	镇域平均面积
冀中南地区重点镇	20个	4.29万人	69.15km ²
江苏省建制镇	838个	5.85万人	78.00km ²

注:冀中南指河北中南部地区,包括石家庄、衡水、邢台、邯郸四市;其重点镇平均规模仍然小于江苏省一般建制镇规模。

表5 常州市武进区2010年各乡镇镇区外来人口情况
Tab.5 Immigrant population in the towns of Wujin District of Changzhou City in 2010

	外来常住人口占总常住人口比例(%)
武进城区	43.3
洛阳镇	38.7
遥观镇	38.7
横林镇	45.5
横山桥镇	38.8
郑陆镇	37.8
雪堰镇	39.1
前黄镇	38.3
礼嘉镇	38.8
邹区镇	44.1
嘉泽镇	40.6
湟里镇	39.2
奔牛镇	37.7

资料来源：南京大学城市规划设计研究院. 常州市南部新城次区域规划(2011-2030).2012.

外来常住人口的比重基本与武进城区相近，部分经济强镇外来常住人口比例甚至超过中心城区(表5)。

重点小城镇在城镇规模和经济发展水平上均具备加速发展为小城市的基础条件。以常州市湟里镇为例，其镇域面积约87.56km²，建设用地面积1789.79hm²，占总面积的20.44%。2010年镇域总人口约7.5万人，其中城镇人口约3.02万人，城镇化率约为40.3%，其中外来人口约1.2万人(2001年时仅有6千多人)。2010年国内生产

总值达66.61亿元，其中二、三产业增加值分别为40.47亿元、22.33亿元。从地理位置上来看，湟里镇位于常州市武进区西南角，是联接沪宁发展轴和宁杭发展轴的常溧轴线上的重点小城镇，武进区的西南门户(图2)。湟里镇金鼎集团的主要工业制品远销国外，占据国际市场同类产品40%以上的份额，工业的蓬勃发展也为小城镇的建设带来了巨大的活力，现已建设完成星级宾馆(四星级金鼎名都国际大酒店)、景观大道、高档小区、休闲公园、时尚街区等具有浓厚城市气息的生活、消费空间，新镇文化中心也正在规划建设中。作为常州市和武进区重点建设的重点镇，在发展中获得较多的支持。在武进区提出“挺进西太湖”的发展战略后，对环西太湖地区提出了更高的生态要求，要求城区滨湖的部分产业置换。为应对中心城区新一轮的产业郊区化，湟里镇在新的总体规划中明确提出“内修与外联并重”的二产发展战略，在做强既有产业的基础上，主动承接武进和常州的产业转移，设定产业门类导引和引入门槛，同时提出以城市建设吸引工业投资、带动工业化的发展思路。

城镇化重心下移和分权化的深化为重点小城镇的率先发展提供了制度保障。具有标志性的措施就是“镇级市”的提出和实施。作为扩权强县改革的进一步延伸，温州2010年率先提出建设“镇级市”，重点在于扩大城镇土地使用权、财政支配权、行政审批权和事务管理权。扩大土地使用权是指每年安排不少于所在县总量1/3的用地指标，单独切块、直接下达给强镇统筹安排，

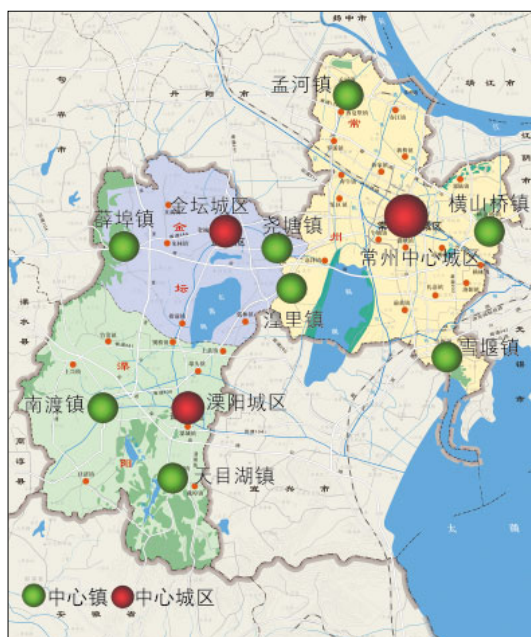


图2 常州市重点中心镇空间布局示意
Fig.2 Spatial layout of main central towns of Changzhou city



图3 宁波卫星城空间布局示意
Fig.3 Spatial layout of satellite towns of Ningbo City

建立镇土地储备中心与招投标中心；扩大财政支配权则是指县与镇财政分配采取确定基数、超收分成、一定三年的办法，强镇的土地出让收入除上交有关税费外，80%~100%留给镇，县属部门驻强镇的下属单位在镇内的各种收费，除县以上部门代收和特别规定外，都统一纳入镇财政专户管理；同时党政一把手“升级”，书记进入所在县(市)委常委，镇长明确为副县长级，列席县(市)政府常务会议。在不涉及行政区划层级调整的情况下，一部分属于县市的经济社会管理权赋予了乡镇一级政府。与温州“镇级市”相类似的实践是2009年就已开始的宁波市“卫星城”创新体制改革实践。宁波市委、市政府确定慈城、泗门、西店、石浦、集士港、溪口及观海卫7个中心镇为发展卫星城市试点镇(图3)，力争通过5年左右的努力，将这批中心镇发展成GDP达60亿~100亿元、财政收入6亿~10亿元、常住人口8万~15万人、人均收入2万~3万元、规划建成区面积8~15km²、城镇化率55%~70%的现代化宜居、宜业小城市。采用“像管理真正的城市一样管理卫星城”的思路，创新赋予试点镇部分县(市)区级经济社会管理权限，特别是规划实施权、投资审批权、土地出让权、财政预算权、财政政策制定权、城市综合执法权等。力争利用加快卫星城市发展的制度优势，立足原有的特色产业以及资源禀赋，加快产业升级。

4.2 特色小城镇立足乡村资源，实现城镇功能转型提升，成为兼具特色和活力的旅游服务型聚落

日益趋紧的资源与生态约束使得重点小城镇之外的大量小城镇基本不具备继续重复传统工业化道路的条件，然而高密度城市区域大量涌现的生态、休闲消费需求为具备一定资源特色的小城镇开辟了新的发展道路。实际上，作为特定的消费空间，特色小城镇的功能与空间从来都是城市消费者塑造的。城市中不断扩大的中产阶级群体对乡村的自然美景与纯净空气的向往和想象一直在影响着特色小城镇的发展。虽然乡村景观和良好的生态环境是很多地区的小城镇都普遍具有的，但全球城市区域的高密度需求是使普通小城镇加速向旅游服务型小城镇演化的主要因素。

长江三角洲地区特色小城镇向旅游服务型小城镇演化的趋势已经日益明显，很多地区的小城镇已经明确提出了旅游导向的发展目标和措施，并且形成了一些具有特色的发展道路。最典型的如南京市高淳县桤溪镇的“国际慢城”(slow city)，是立足乡村生态资源实现功能转型的典范。桤溪镇具有一定工业基础，但与苏南地区的工业强镇相比整体实力较弱，继续走工业化带动

城镇化的道路不具有优势。因此桤溪镇充分利用自己的生态特色、资源优势以及高淳县东大门的区位条件，建设桤溪“生态之旅”。一条全长48km的生态观光带，位于高淳游子山国家森林公园东麓，盘旋于6个行政村之间，区域面积约50km²，是整合了丘陵生态资源的集观光休闲、娱乐度假、生态农业为一体的综合旅游观光区，全国农业旅游示范点、南京市自驾游基地。围绕生态旅游的主题，桤溪镇在“生态之旅”区域内重点建设“长江之滨美丽乡村”，发展高效农业、观光农业，已经形成大棚葡萄、早园竹、吊瓜子、草莓、有机茶、经济林果等生态示范基地，和具有山村特色的农家乐旅游村。2010年11月27日在苏格兰召开的国际慢城会议，正式授予桤溪“国际慢城”称号，成为国内第一个“慢城”。“慢城”称号的获得大大地提升了桤溪镇以及高淳县的区域知名度，迅速成为南京乃至苏南地区自驾游的热门去处。而生态旅游的发展进一步带动了桤溪地方特产以及优质粮油、肉食品、水果等本地农产品的销售，为桤溪镇农业服务职能的提升提供了持续动力。桤溪镇的生态发展与“慢城”建设，一定程度上代表了长江三角洲众多小城镇特色发展、绿色崛起的生态之路。

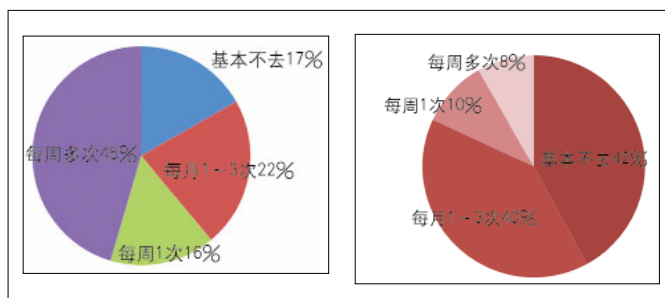


图4 受访村民前往镇区(左)、常州城区(右)的频率比较
Fig.4 Frequency of interviewees going to towns (left) and to the urban area of Changzhou City (right)

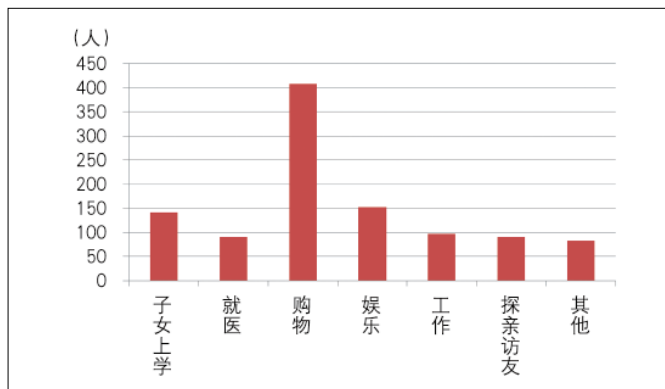


图5 受访村民前往镇区的主要目的
Fig.5 Interviewees' main purposes to town
注：受访村民前往镇区的主要目的为多项选择。

4.3 大量小城镇是推进基本公共服务均等化发展的主要载体

小城镇是城乡之间最重要的纽带,承担着为农村居民直接提供绝大部分基本公共服务的责任。剥离了产业功能的、服务半径在3~5km的公共服务中心型小城镇是推进基本公共服务均等化发展的最重要层级,而提供基本公共服务则是大量小城镇存在的最为重要的价值。根据笔者在常州市开展的实地问卷和访谈,可以清楚地看到,由于出行半径、生活成本以及生活习惯等客观因素的存在,广大农村地域对于乡镇服务功能的依赖性很大,村民前往镇区的频率远远高于前往常州城区(图4),前往镇区的主要目的就是享受购物、教育、医疗等多元化的公共服务(图5),由此可见一般小城镇对于村民日常生活的重要性。由于小城镇所获得的基本公共服务财政资源情况将直接影响其辖区内居民享受公共服务的情况,因此加强一般小城镇的公共服务设施配置是推进基本公共服务均等化发展的重要突破口。为了实现城乡基本公共服务设施发展的均等化,缩小区域经济差异对基层行政单位财政保障能力的影响,必须在更大区域层面进行均等化的财政资源统一调配,并将部分基本公共服务资源直接下放到小城镇。目前江苏省已着手城乡基本公共服务均等化的实施工作,公共服务中心型小城镇是基本公共服务设施集中布局的主要空间,是推进城乡统筹发展的关键环节。

5 结语

全球城市区域中小城镇发展的区位与实力差异是客观存在的,都市一体化型小城镇、区域增长极型小城镇和公共服务中心型小城镇三种类型的划分正是基于对客观差异的承认而形成的理性划分。因此承认客观差异并进行差异化的考核和引导是推进小城镇差异有序发展的理性选择。经历了20世纪末到21世纪初快速扩张式发展后的长江三角洲地区,在引导小城镇发展方面思路日益清晰,相关政策已经出台。南京市近年来就开展了相对系统的小城镇扶植方案,并与政绩考核相结合,出台分类考核实施办法。而关于小城镇发展的三种(重点镇、特色镇、一般镇)趋势或定位也已广泛出现在当前的城乡统筹规划中。相信只要能够正确认识小城镇的特征与趋势,就能够在新的时代背景下赋予“小城镇,大战略”新的内涵。

(感谢《城市规划》杂志聘请的匿名评审专家对本文修改提出的中肯意见!)

注释(Notes)

2012年3月结合“常州市区城乡统筹规划”,研究

组开展了一次较为全面的农村调查。深入常州市区17个镇50余个村进行问卷调查和深度访谈,回收有效问卷600多份。目前呈现的结论是初步分析研究的成果,全面系统的研究报告将陆续发表。

江苏省建设厅在其2010年制定的《江苏省城乡统筹规划编制要点》中明确指出“构建以中心城区—镇(重点镇、特色镇、一般镇)—村庄(特色村庄、一般村庄)为主体的城乡空间结构,统筹规划中心城区、镇区和村庄建设用地”。

参考文献(References)

- 1 崔功豪,马润潮.中国自下而上城市化的发展及其机制[J].地理学报,1999,54(2):106-115.
- 2 赵燕菁.制度变迁·小城镇发展·中国城市化[J].城市规划,2001,25(8):47-57.
- 3 邹兵.小城镇的制度变迁与政策分析[M].北京:中国建筑工业出版社,2003.
- 4 肖莎.小城镇发展战略研究述要[J].城市发展研究,2004(5):23-25.
- 5 王志强.小城镇发展研究[M].南京:东南大学出版社,2007.
- 6 陈俊峰.近年来我国中心镇研究述评[J].城市问题,2010(8):31-36.
- 7 罗小龙,张京祥,殷洁.制度创新:苏南城城镇化的“第三次突围”[J].城市规划,2011,35(5):51-55.
- 8 李广斌,王勇,谷人旭.我国中西部地区小城镇发展滞后原因探析[J].城市规划,2005,29(10):40-44.
- 9 宁学军,郑甲苏.转型期山西省小城镇规划建设发展战略研究[J].规划师,2010,26(10):17-21.
- 10 郑志明,王智勇.差异化小城镇发展战略思考[J].小城镇建设,2011(6):51-54.
- 11 杜宁,赵民.发达地区乡镇产业集群与小城镇互动发展研究[J].国际城市规划,2011,26(1):28-36.
- 12 董绪梅,王雨村.经济全球化对江苏小城镇发展的影响研究[J].经济研究导刊,2011(5):24-25.
- 13 Hall P. Back to China- with no Apologies [J]. Town and Country Planning, 2005, 74(7): 220-221.
- 14 罗震东,张京祥.全球城市区域视角下的长江三角洲演化特征与趋势[J].城市发展研究,2009,16(9):65-72.
- 15 Sassen S. The Global City: New York, London, Tokyo [M]. Princeton University Press, 1991.
- 16 Hall P, Pain K. The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe[M]. London: Earthscan, 2006.
- 17 迟福林,傅治平.转型中国——中国未来发展大走向[M].北京:人民出版社,2010.
- 18 世界银行.《1982世界发展报告:发展与环境》[M].北京:中国财政经济出版社,1982.
- 19 弗里德曼 Y. 区域规划在中国:都市区的案例[J].国际城市规划,2012,27(1):1-3.