

# 小城镇建设的国际经验借鉴及启示

曹小琳, 马小均

(重庆大学 建设管理与房地产学院, 重庆 400044)

**摘要:**中国的小城镇建设既要借鉴发达国家的成功经验,也要避免他们走过的弯路,按照十七大的要求,走中国特色城镇化道路。文章立足于小城镇建设的具体问题,通过对美、日、德等发达国家小城镇的建设经验进行归纳,总结出一些规律性的做法,并结合中国国情提出若干适合中国小城镇建设的对策建议。

**关键词:**小城镇建设;国际经验;借鉴;启发

**中图分类号:**TU984

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2010)02-0001-05

## 一、引言

随着中国经济的快速发展和城市化进程的加快,全国展开了轰轰烈烈的撤乡并镇工作,小城镇数量迅猛增长,截止2005年底,全国建制镇数量由1978年的2173个激增到17726个。2007年6月,国务院正式确立重庆市和成都市为全国统筹城乡综合配套改革试验区,统筹城乡综合配套改革试验,核心在“城”,难点在“乡”,其根本目的还在于解决农村全面建设小康的问题。将小城镇建设作为城乡统筹改革的支撑点,发挥其在区域经济发展中“增长级”的作用,对搞好“统筹城乡改革试验区”具有极其重要的作用。然而,在中国,由于为数众多的小城镇星罗棋布于广大农村中,各方面发展情况差距很大,情况极其复杂。随着近年来小城镇建设工作的快速展开,新的发展环境正不断冲击原有的发展方式,制约了小城镇的进一步健康发展。发达国家在小城镇建设中取得了许多成功经验,尽管其与中国在社会制度、基本国情、发展水平等方面存在巨大差异,但仍然可以从其发展经验中寻找出超越国情的规律性做法,为中国小城镇建设带来有益的启示。

## 二、小城镇建设的国际经验借鉴

发达国家小城镇的建设十分注重发挥规划的指导和协调作用,从规划管理入手,集中精力改善当地经济发展的配套环境,重点突出小城镇的整体综合服务功能等许多方面的经验都值得中国借鉴。

### (一)以规划为龙头,注重规划管理

欧美发达国家在小城镇建设过程中的一个共同做法是将城镇规划放在首要位置,规划内容主要包括:人口发展规划、土地开发利用规划、市政建设规划和产业发展规划等,普遍具有如下特点。

#### 1. 强调规划的公众参与

国外小城镇规划已由政府行为逐渐转向市民参与,由理论性、专业性和集中的权力转为感性的、具体的、自下而上的公众参与。在美国,公众可全过程参与

收稿日期:2009-12-23

作者简介:曹小琳(1954-),女,重庆人,重庆大学建设管理与房地产学院教授,主要从事区域经济、工程

欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

城市规划,并设有许多官对民和民对官性质的机构,以保障民众能充分参与城市规划。例如,由市政府组织的官对民机构“小区规划办公室”不仅向政府提供相关信息和资料,也为市民提供规划技术服务;“小区规划理事会”属于民间组织,但是市政府的有关决策必须向其咨询,且该组织有权决定优先发展的项目。加拿大的公众参与通过“分散—集中—再分散—再集中”的方式进行:政府在编制城镇规划时,首先广泛采集市民意见,并进行分析、归纳、整理,形成规划草案并公诸于众,搜集市民反馈意见后再修改,最后将修改后的草案报市议会审议,经过公众听证程序才得以批准。

## 2. 注重规划的前瞻性

小城镇规划期一般有十几年的跨度,因此,规划应具有前瞻性,必须考虑城镇未来的发展潜力,为将来的持续发展留下充分的空间。如美国小城镇的市区规划不仅强调功能个性、布局合理,而且注重规划的长期性。对于交通、通讯、排污等公共设施建设,政府亦坚持长远性原则,避免重复建设,并留有充分的发展余地,对今后需要重建、扩建的项目也纳入规划的考虑之中。

## 3. 充分考虑环境保护

欧美发达国家的很多小城镇不仅景色优美,而且干净整洁,这得益于他们在规划中特别强调环境保护。例如澳大利亚堪培拉定位为山水田园城市,为将该市打造成一个山清水秀的城市,当地政府在产业规划布局上以农牧渔业为支柱产业,对产业选择严格把关,将可能对环境造成不良影响的产业剔除,同时,严格控制工业用地总量,将其控制在较小的比例范围内。德国的城镇建设将环境保护作为重要因素优先考虑,坚决杜绝以牺牲环境为代价来发展经济,在其建设法典中,环境保护制约着建设的全过程,而且政府规定,任何项目的建设都要保证绿地总量的平衡,因此,德国几乎所有小城镇中森林和花园总面积都占该城的1/3以上,环境十分优美。

## 4. 通过法律约束来保障规划的稳定性

发达国家普遍采用法律手段对规划的实施进行约束,防止人为原因或其他因素而随意调整,从根本上保证规划执行的持续性和稳定性。澳大利亚的城镇规划一旦在议会上表决通过,就形成地方法律,由议会监督实施,如果实施过程中需要调整,任何人无权擅自决定,需经由议会讨论通过后方能修改。美国的城镇规划一经通过,就具有法律效力,如需变动,除遵循一定的论证程序外,还必须经市民重新审议通过。

## (二) 引入市场机制,不断完善投资环境

### 1. 引入市场机制,多渠道筹集建设资金

由于基础设施的公共物品属性,发达国家的基础设施建设主体主要以地方政府为主。然而,近年

来越来越多的国家不断拓宽融资渠道,鼓励民间资本参与基础设施建设,形成政府与民间资本共同建设的格局。如美国小城镇建设投资主要由联邦政府、地方政府和开发商共同承担,其中供水厂、污水处理厂、垃圾处理厂等由州和小城镇政府负责筹建,资金主要来源于税收,政府也会在必要时采取发行债券的办法筹集建设资金。近几年来,美国政府还将越来越多的基础设施项目推向市场,鼓励私人投资经营,范围由过去的电力、电话等设施扩展到供水、供热、燃气等几乎所有的项目。日韩等国的小城镇基础设施建设则对政府财政支持的依赖较大。日本城市建设的资金主要来源于中央政府和地方政府的财政拨款、贷款和发行地方债券等,其中中央政府的投资比例较大,对城镇发展建设起着主导作用。据统计,在战后日本历年的全国资本形成总额中,政府投资所占比率一般保持在20%~25%左右。韩国《小城镇培育事业10年促进计划》规定,行政自治部、国库补助资金管理部門、市道政府、市郡政府对于小城镇建设各自承担资金的比例为2:2:1:1;此外,为鼓励民间投资,韩国政府制定了《基础设施吸引民间资本促进法》等政策法规,并设立国民投资基金,利用银行贴息的办法,低利率贷款给基础设施承建企业来吸引民间资本。

### 2. 以基础设施建设为起点,加强城镇建设

小城镇良好的基础设施是进行招商引资,实现可持续发展的首要条件,然而,日本在城镇建设上曾经走过一段弯路。在日本城市大发展时期,农村人口(尤其是年轻人)大量流向大城市,导致许多中小城镇至今都存在人口过疏问题,其中一个很重要的原因就是政府忽视了小城镇的基础设施建设。于是,20世纪70年代后期,日本政府开始进行村镇的基础设施建设,至80年代中后期,全国村镇的基础设施水平已同城市基本持平,政府鼓励人们返乡工作。到1992年,政府提出了“地域主义”的新理念,即注重町村与城市的共生和互补,继续改善生产基础设施和生活环境,培育传统文化,充实医疗和其他公共福利,促进了年轻人定居于町村。美国小城镇的基础设施建设坚持高起点、高标准和严要求,所有新建的小城镇都是先从基础设施做起,不仅交通四通八达,有的小城镇还建有有机场,城镇内部更是路网密集,小车可以从自己的家门口直接开到商场、学校和医院等任何地点,交通十分便捷。

### 3. 加大教育投入,重视培养人才

小城镇发展不仅需要大量的建设资金,更需要

大批优秀人才。日本的有识之士认为:“人才的集聚,是城镇发展建设成败的重要因素。”日本从1950年便从财政收入中支出15.98亿元作为教育经费,且逐年增加,到2000年财政支出的教育经费已达55039亿日元,50年间增加了3443倍。教育经费的增加,为城镇发展培养出大批技术、管理人才和熟练劳动者。目前,日本基层行政部门干部及职员素质普遍较高,许多管理者本身就是行业内的专家。美国政府对教育的投入也很大,特别是县级政府,财政收入的一半左右投入在教育上。例如,美国富乐顿市只有十几万人口,却拥有5所大学,在全市25岁以上人口中,拥有大学本科以上学历的人口占三成以上,这些高素质人才为富乐顿市的社会经济发展提供了有力保障。

#### 4. 提供政策优惠,优化投资软环境

发达国家与中国各地政府发展经济的策略类似,小城镇政府也会制定许多优惠政策来吸引企业的入驻。例如,美国新布朗士维克市政府为鼓励私人投资,积极为他们提供学习、选址和融资等方面的帮助;对于中小企业贷款,建立了市政府和银行共同分担的风险基金;而对于低收入家庭,政府甚至会提供一定数额的贷款资助其创业。澳大利亚政府为创造良好的投资环境,遏制在招商引资过程中各城市之间相互压价而导致的恶性竞争,建立了城市间联盟机制,通过协商机制来集体应对与私人投资商的谈判。州政府帮助各城市的市长或议员建立市长或市议员委员会,该委员会不时开会协调各方行动,尽量共同应对与私人投资商的谈判。同时,还建立各城市之间的财政委员会、经济规划委员会,以协调彼此间的招商引资政策,通过此种城市联盟方式,促使各市招商引资的主要优惠政策基本一致,创造了良好的投资环境。

#### 5. 充分挖掘本地资源,重点培育具有特色的主导产业

发达国家的小城镇尽管规模不一样,但呈现出主导产业突出、特色鲜明的特点,其中许多城市和小城镇本身就是围绕企业发展起来的。例如澳大利亚一个以煤矿开采为主的城镇,曾经有段时间经济不太景气。于是,政府利用其境内特有的军用飞机场,吸引波音飞机制造公司到该市进行维修;同时,将已经破旧闲置的老铁路线重新维修保养后,开发沿线旅游景点,让乘客乘坐老式火车沿途观光旅游,以旅游带动经济发展,使该城市又恢复了往日的生机。日本的丰田市原本只是个很小的叫举母的城下町

(镇),主要以养蚕业为主,人口增长缓慢。1935年丰田汽车公司进入该镇后,人口剧增,到1960年,该地区人口已达4.6万人,举母町也改名为丰田市。同时,丰田公司的入驻又吸引了一大批配套企业乃至新兴产业的诞生和一些相关产业的迁入,使丰田汽车的产量也大幅提高,形成了良性的镇企互动循环发展势头。

#### (三) 重视人居环境建设,创建宜居小城镇

##### 1. 加强城市环境建设,打造个性小城镇

欧美发达国家的城市环境建设最大的特色是注重绿化环保、历史文化遗产保护以及追求个性化建设。因此,许多国家的小城镇不仅绿树成荫、干净整洁,而且富有历史底蕴,更不存在“千城一面、万镇雷同”的现象。其中以德国的城镇建设最具代表性。德国政府在建设用地上控制非常严格,城市建设的主要精力不是放在修建楼台亭榭上,而是进行大范围植树、大面积栽花种草,以绿取胜。在环保建设上要求也非常严格,乡镇政府所在地一般都建有污水处理厂,政府规定50人以上的村庄必须设置污水处理设施或采用生物处理技术进行污水处理,决不允许未经处理的污水直接排放。在建筑设计上,政府特别强调单体设计与整体景观的协调,要求设计方案必须经有关部门批准后方可实施。因此,德国小城镇的建筑不仅单体建筑富有个性,而且与自然巧妙地融合在一起,整体景观十分协调优美。此外,德国政府对于历史文化遗产的保护可谓不遗余力,规定具有200年历史以上的建筑均须列入保护之列,并拨出专款用于维修和保护工作。其城市规划不是根据现代生活需要推倒重来式的规划布局,而是在原有城市格局的基础上进行合理的功能划分,通过对原有建筑进行改造与再利用来满足现代生活的需求。对具有历史风貌的老建筑基本会维持原来的外观,只是根据现代生活的需要对其内部进行改造,使每座城市都显得富有历史底蕴和文化品位,和谐之中彰显出个性。

##### 2. 完善公共服务配套,吸引人口聚居

完善的公共服务配套是保障城镇居民日常生活的基础,也是促进人们到小城镇定居的条件之一。美国人口可以自由迁移,城镇的居民和投资者是其存在、发展的基础。因此,美国政府十分重视小城镇生活环境的改善,积极创造一个比大城市更方便、舒适的居住环境来吸引人口聚居。例如,美国仅有十几万人口的小城市富乐顿,不仅城内有商店、银行、医院、宾馆和饭店,还拥有博物馆、文化中心、图书

馆、综合性体育场、高尔夫球场、网球中心、游泳中心等,各种配套设施十分完善。德国小城镇的医疗保健系统和教育系统与大城市几乎没有差别,甚至在某种程度上比大城市更加完善、优越。例如,在德国小城镇工作的教师享受政府官员同等待遇,工资收入高、工作稳定,所以师资力量非常强,加之学生人数相对较少,获得老师辅导的机会较多,因此,德国小城镇的教育质量普遍高于大城市。

### 3. 综合运用各种手段,构建有效的环境卫生治理体系

发达国家的环卫管理通常从源头上进行控制。即以提高全民的环保意识为出发点,综合运用法律、规划、经济、技术等各种手段构建有效的控制体系。例如,澳大利亚对城市环境卫生除了制定严格的法律和规划控制外,还积极开展各种环保活动,以提高全社会的环保意识,并通过一票否决制的方式对拟建项目进行环境评估,达不到环保要求的项目不能开工建设。此外,政府还会从经济上对环保工作给予支持,如对于城镇新建住宅安装太阳能热水器的住户,由地方政府一次性补贴一定比例的费用。更值得借鉴的是,澳大利亚的某些城市采用市场化手段对环卫进行管理,例如,墨尔本市和罗根市都建有私营的垃圾清理公司,政府将垃圾清运和处理任务承包给这些私营公司,由公司来负责整个城市的垃圾清运和处理。同时,城市保洁任务也通过签订合同,由政府承包给私营保洁公司,再由公司雇佣清洁工维持街道、公园、居民区等公共场所的清洁卫生,取得了显著的效果。意大利通过引入一种全新的生态认证体系——ISO14001 环境管理体系,有效改善了城镇的人文和自然环境,成为环卫治理最有力的手段之一。该体系由 ISO14001“绿色认证”发展而来,对空气、水、垃圾、噪声、公路状况及鼓励使用可循环利用能源等相关方面均做了规定。小城镇若希望获得该项认证,必须在自我评估的基础上做出若干承诺。目前已有几十个小城镇因为很好地执行了这一标准而通过认证。

发达国家小城镇建设中注重规划管理、改善投资和人居环境,尤其以通过规划的手段来控制建设用地,保护农业持续健康发展的经验值得我们学习和借鉴。

### 三、对中国小城镇建设的启示

发达国家小城镇建设已取得了许多成功的经验,但其发展有自身的规律和特点,其建设经验不能简单照搬,必须结合中国国情综合考虑并采用。因此,对比发达国家的建设经验,对中国小城镇建设的

启示如下。

#### (一) 坚持以规划为指导,走城乡统筹的可持续发展之路

当前中国很多小城镇在制定规划时缺乏社会基础,致使规划无实用价值,可操作性不强。规划的制定是公共决策形成的过程,应该按照“以人为本”的科学发展观,建立起有效的公众参与机制,鼓励农民、商人、教师等直接利益相关群体积极建言献策,而且规划一旦制定就应该维护它的权威性、严肃性,不能随意更改。规划的制定应具有前瞻性,处理好城镇建设与环境保护、现代化建设与历史遗迹保护等各方面的关系,立足当前,面向未来,统筹兼顾,尤其要保护农业的持续健康发展。中国和发达国家不同的是,他们的小城镇建设主要是城市化扩散所致,而中国的小城镇建设首先要立足于解决广大农村的发展问题。因此,要将农村纳入小城镇发展的规划范围内,在土地利用规划上协调各行业用地布局,并开展土地整治,通过乡镇企业集中布局、原土地复垦和土地置换、消化闲置土地等各种手段,对旧区进行充分的挖潜改造,实现土地的节约、集约利用,杜绝乱占滥用耕地,并维持农业用地总量平衡,给子孙后代留下生存发展的空间。

#### (二) 鼓励社会资本参与,开创多元化的融资方式

中国近年来在国家和各级政府的共同努力下,小城镇的基础设施建设取得了重大进展,但从目前情况来看,仍然不能适应经济快速发展的需要,尤其许多落后地区的小城镇,往往基础设施薄弱,城市建设需要较大规模的启动资金。因此,政府除了应继续加大财政支持的力度外,还应拓宽投资渠道,本着“谁投资,谁受益,谁承担风险”的原则,鼓励民间资本参与非主导产业建设,甚至对小城镇的环境卫生管理等公益性事业也可以尝试面向社会,而政府只需要加强监管,适度介入即可。这样不仅可以节省财政支出,也可以提高服务水平,创造双赢局面。

#### (三) 加强城镇配套建设,改善投资环境

小城镇兼具城市性要素和自然性要素的特点,不仅在区位上最有潜力成为新兴产业的聚集地,也最有潜力打造舒适的居住空间。然而,目前中国小城镇建设多重视工业企业的引进和经济的增长,却轻视生活区的建设和生活质量的提高,这种传统的发展模式往往会制约小城镇的可持续发展。因此,应该吸取日本的教训,对于条件好的小城镇应该给予专项财政资金支持,加强城市环境建设,提高教育质量,提升公共医疗水平,以吸引人口进驻聚居。同

时,要鼓励居民的自主创业,并为他们提供政策支持,积极探索解决居民和小企业信贷问题的方法,改善当地的投融资环境。在新兴产业发展的背景下,小城镇也要高度重视职业教育和成人教育的发展,广泛吸引社会资金改造或兴办各类职业学校,围绕小城镇产业的发展,积极与用人单位合作开展“订单式”培训,培育高素质的劳动力和技术人才。

#### (四)做好产业规划,走特色经济发展之路

著名经济学家缪尔达尔的城市发展积累因果理论认为,当城市发展到一定水平时,决定城市增长的能力取决于城市能否形成一种繁荣的主导产业,因为这一产业将会派生出新的产业,而新的产业又能形成一种繁荣的主导产业及其派生出的新产业。这种累积和循环的产业发展过程将推动城市不断向前发展。例如,在加拿大,经过长期发展后已形成资源城镇、卧城和大学城等约2900余个不同特色的小城镇。在澳大利亚、新西兰等国,一些依靠传统产业的小城镇近年来已出现衰败的趋向,而那些具有特色的小城镇则呈现出经济欣欣向荣、人口稳定增长之势。这些对中国的启示是,小城镇的可持续发展必须要有主导产业支撑,特别是有特色的主导产业,否则小城镇将失去发展的基础。纵观中国目前的小城镇建设,普遍存在产业结构雷同,特色产业不明显,主导产业不突出等现象。中国幅员辽阔,各地区的自然、人文条件差异很大,应该充分挖掘本地的资源优势,结合本地的区位条件、风俗习惯和历史传统等,做好产业规划,并积极培育形成具有特色的主导

产业,以促进经济的可持续发展。

#### 四、结语

中国小城镇建设要走可持续发展的道路,就应该坚持以规划为指导,做好土地的集约利用,尤其要保护农业的可持续健康发展;应当鼓励民间资本的积极参与,逐步建立以政府投入为导向的多元化投资资格局;应当努力创造一个比大城市更优越的投资及人居环境,加强基础设施及社会服务设施的建设等吸引产业及人口的聚集;应该做好产业规划,积极培育有特色的支柱产业,走特色经济发展之路。

#### 参考文献:

- [1] 国家发展和改革委员会产业发展研究所. 美国、巴西城市化和小城镇发展的经验及启示[J]. 中国农村经济, 2004(1): 70-75.
- [2] 陈继宁. 美国发展小城镇对我国的启示[J]. 经济体制改革, 2005(3): 144-146.
- [3] 孙晓文. 美国小城镇发展与管理体制见闻[J]. 开发研究, 2001(2): 52-55.
- [4] 金钟范. 韩国小城镇发展政策实践与启示[J]. 中国农村经济, 2004(3): 74-78, 90.
- [5] 蓝海涛, 黄汉权. 澳大利亚、新西兰小城镇管理与发展经验的借鉴(上)[J]. 小城镇建设, 2005(2): 93-95.
- [6] 孔祥智. 中国农村小城镇建设: 现状、问题与对策[J]. 农业经济问题, 2001(3): 47-52.
- [7] 唐华. 美国城市管理——以凤凰城为例[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.

## The Reference of the International Experience of Small Towns Construction and Its Implications

CAO Xiao-Lin, MA Xiao-Jun

(College of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** China's small towns' construction should not only refer to developed countries' successful experiences, but avoid detours they have encountered. According to the requirement of the 17th Convention of the Communist Party of China, we should choose an urbanization way with Chinese characteristics. Instead of discussing some macroscopic problems such as how to choose the way of urbanization, this study tries to conclude some regularity practices of small towns construction from developed countries such as America, Japan and Germany based on some concrete problems, and puts forward some suggestions which should be appropriate for China's actual conditions and its small towns construction.

**Key words:** small towns construction; international experience; reference; enlightenment

(责任编辑 傅旭东)