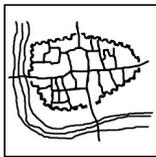


# 产镇融合演化路径及规划策略探讨\*

## ——江苏省小城镇发展40年

雷 诚 孙萌忆 丁邹洲 王 鹏 马思宇



**提 要** “以工带农、以工建镇”的江苏省小城镇是中国农村工业化和就地城镇化的代表模式之一。在统筹城乡、产业互动的新型城镇化导向下,探寻小城镇发展转型路径成为新时期江苏省经济和社会发展的迫切需要。基于产镇要素驱动视角,回顾了江苏省小城镇40年的发展历程,从“产业发展、城镇建设、社会网络、制度变迁”四方面探究产镇要素演化机理。在此基础上,聚焦从“拼合”到“融合”的演化路径,针对小城镇产镇要素失调的现实困境,提出构建“产、镇、人、文”四位一体的产镇融合发展模式及规划策略体系,以期为我国小城镇发展转型提供理论参考。

**关键词** 产镇融合;小城镇;四十年;发展要素;江苏省

Evolution and a Planning Model of Town-Industry Integration—The Four Decades of Small Town Development in Jiangsu Province

LEI Cheng, SUN Mengyi, DING Zouzhou, WANG Peng, MA Siyu

**Abstract:** This paper reviews the development history of small towns in Jiangsu Province in the past 40 years, explores the characteristics of town-industry integration from the four aspects of "industrial development, urban construction, human settlements, and institutional changes", and summarizes the mutual influence of town and industrial development. In light of the current imbalance between industrial and urban functions in small towns, the paper proposes a development model of town-industry integration with a social component in order to simultaneously improve local quality of life, strengthen industrial power, integrate urban residential spatial characteristics, and re-create institutional culture. The paper provides a theoretical reference for the transformation and development of small towns in China.

**Keywords:** town-industry integration; small towns; last four decades; development issues; Jiangsu province

改革开放40年来,“以工带农、以工建镇”小城镇已成为江苏省高速发展的主力军,是我国城镇化发展的典型模式之一。从早期引领农村工业化发展,小城镇以工业发展为核心、历经多次转型,已成为江苏省空间增长、经济发展和人口转移的重要载体。虽然“工业化带动城镇化”模式取得了瞩目的经济成就,但粗放产业增长方式也引致小城镇空间破碎、社会分异、规划失控等一系列问题,暴露出长期以来“产镇”结构性失衡的深层根源。当前江苏小城镇发展面临的诸多问题均聚焦于“产镇”要素失调——产业与城镇要素格局已严重影响了城镇产业效能与空间绩效,阻碍了小城镇作为城乡纽带职能的充分发挥。在“城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居”的新型城镇化导向下,江苏小城镇发展面临着更严峻的挑战。因此,为充分发挥小城镇城乡核心节点的功效,亟待研究四十年来小城镇“产镇”发展的演化规律与作用机制,深入把握“产镇”核心要素构成,探索产镇融合发展的调控机制和优化路径。这是未来江苏省提高城镇化质量、实现小城镇可持续发展的关键议题,也是对我国小城镇特色发展路径的战略思考之一。

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202001013  
文章编号 1000-3363(2020)01-0093-09

### 作者简介

雷 诚, 博士, 苏州大学建筑学院副教授, 硕士生导师, 苏州苏大万维规划设计有限公司注册城乡规划师, lism\_lei@126.com

孙萌忆, 苏州大学建筑学院硕士研究生

丁邹洲, 苏州大学建筑学院本科生

王 鹏, 苏州大学建筑学院硕士研究生

马思宇, 硕士, 苏州苏大教服集团创新发展中心

\* 国家自然科学基金“苏南开发区‘区镇融合’演进机制及优化模式研究”(项目编号51578351); 江苏高校哲学社会科学研究重点项目“苏南小城镇产镇融合的演化机理、评价及调控机制研究”(项目编号: 2018SJD1124); 东吴智库-大运河文化带建设项目资助“大运河文化带古城镇人居环境空间演化研究”(项目编号: 18SZDYH007); 江苏省政府留学奖学金共同资助成果

## 1 发展历程：产镇驱动下四次演变

从“产与镇”宏观演化历程来看，江苏小城镇整体呈现出工业化和城镇化紧密交织、内外要素互促演变的特点，产镇发展经历了从分散到集中、从“拼合”逐步走向“融合”的阶段变化。

### 1.1 农村工业化推动的分散低效发展 (1978—1991年)

改革开放后，苏南地区的社队企业陆续转型为乡镇企业，从“无”到“有”再到“强”迅速扩展。蓬勃兴旺的乡镇企业推动江苏小城镇快速发展，先工业化再市场化的“苏南模式”也被称为我国最具特色和意义的农村工业化、城镇化样板(李继平, 1991; 罗小龙, 等, 2000)。至1988年江苏省乡镇企业产值占农村社会总产值“半壁江山”近60%的份额。乡镇企业吸纳大量农村剩余劳动力，“离土不离乡”，从业总人数和比重逐年上升(表1)。这种农村工业化主导的“自下而上”就地城镇化，使得江苏乡镇呈现“村村点火、户户冒烟”分散发展特点：产业布局缺乏规划统筹，小城镇空间呈现分散化、低能效的“厂村混合”，产镇布局混乱所造成的空间破碎影响至今。

表1 改革开放后江苏省乡镇企业吸纳农村劳动力情况

Tab.1 The absorption of rural labor force by township enterprises in Jiangsu province after 1978

年份	乡镇企业从业人数(万人)	乡村劳动力(万人)	比重(%)
1978	249.09	2 256.69	11.00
1985	511.66	2 598.12	19.70
1990	896.17	2 786.86	32.20
1995	924.71	2 773.04	33.30
1998	837.40	2 735.91	30.60

资料来源：江苏五十年编辑委员会，1999。

### 1.2 外向经济驱动下的园区集中发展 (1992—2000年)

1990年代，金融、税收等优惠政策的废除，“实力不如国企、效率不如外企、活力不如私企”的乡镇企业逐渐式微，开始大规模转制(王志强, 2007)。

随着浦东开发引领下的外资大举进入，江苏小城镇工业化进程在外向型经济推动下不断加速，园区热潮推动下外向型城市化成为江苏小城镇经济发展新动力<sup>①</sup>，也称“新苏南模式”。以苏南为代表的江苏小城镇凭借区位优势吸纳了大量外资，通过撤乡并镇整合产业和空间资源，全省先后建设了68个省级以上开发区(钟睿, 2108)。

外资和民营资本快速推动小城镇产业特色化和规模化，逐步形成工业型、旅游型、农业型等多类型复合的城镇体系。“以工带农”的主导思想“催生”众多工业小城镇，江苏形成了“小城镇、大发展”的城镇化格局(陈小卉, 张立, 2017)。但同时，“以工建镇”也打破了传统城镇空间格局，导致产业和城镇要素配置失调、产业布局混杂、服务设施匮乏等问题，“产镇分离、人地矛

盾”成为江苏小城镇健康发展的障碍。

### 1.3 政策导向激励下的城镇拼合发展 (2001—2010年)

21世纪开始，针对城镇开发区热造成的“产、镇、人”矛盾日益加剧的冲突，江苏省确立了“集约发展、集中建设”的小城镇发展战略，形成具有政府强干预特征、引导产业转型聚集的“后苏南模式”。在地方政府“自上而下”强力管控下，通过撤乡并镇促进城乡空间资源集聚，改善城镇分散发展的格局。如2001—2007年短短数年，苏州小城镇数量急剧减少，从123个减少到58个，其中吴江区尤为典型，50%的小城镇被撤并，不乏多镇合并的案例(图1、图2)。这种“拼合式”大规模合并导致撤并后镇域空间碎片化，工业用地分布零散、产业布局失衡的现象突出；镇区

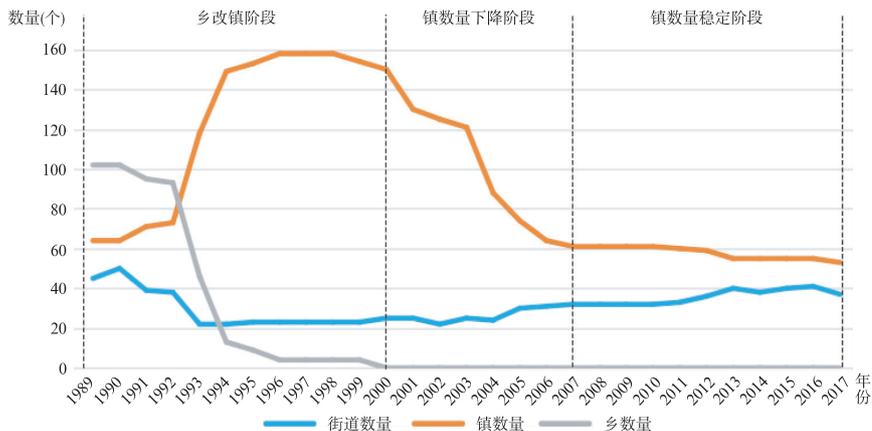


图1 苏州市乡、镇、街道数量变化

Fig.1 Changes in the number of towns and streets in Suzhou

资料来源：苏州市统计局，2018。

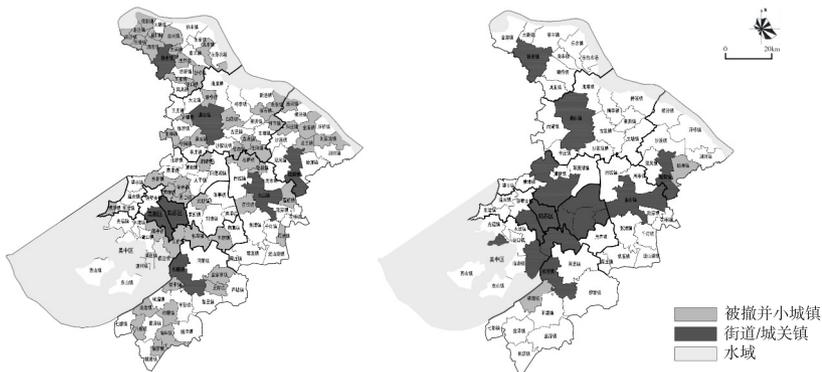


图2 2000—2015年苏州市小城镇行政区划调整示意图

Fig.2 Adjustment of administrative divisions of towns in Suzhou, 2000—2015

资料来源：作者自绘。

用地布局混杂、建设用地失控,形成了产镇拼合、分散发展的格局。虽然政府适时提出了城乡一体化建设,试图以“三集中,三置换<sup>②</sup>”统筹城乡社会和地域空间,促使小城镇空间建设与经济发展水平相适应,产镇协调问题虽有所缓解,但依然“合而不融”,产镇“拼合”发展特征明显。

#### 1.4 制度创新推动下的区镇融合发展(2011年至今)

随着撤并镇后空间重组红利的释放,江苏小城镇已经从小规模、分散化、低水平发展进入了集聚和提升新时期,大批经济强镇积极探索转型道路。但长期沿袭计划经济的镇级行政管理权能已无法满足城镇发展需求,“小马拉大车,大脚穿小鞋”,迫切需要制度性的新突破(罗小龙,等,2011)。通过借鉴“区镇合一<sup>③</sup>”和“强镇扩权<sup>④</sup>”等体制创新经验,江苏率先探索现代基层政府管理新模式:通过“赋予县级经济社会管理权限,审批权限、规划建设、经济发展、财政结算、组织人事、社会公共管理六个统一”等改革,推进城乡统筹规划,为城镇提供了制度创新保障。如吴江区藉此形成了“太湖新城+松陵镇、吴江经开区+同里镇、汾湖高新区+黎里镇、吴江高新区+盛泽镇”四大区镇合一城镇群(图3),发挥出1+1远大于2的潜力。通过统筹城镇产业空间与生活空间的探索,江苏小城镇拉开了产镇融合发展的帷幕。

可以说,江苏小城镇40年的四次发展路径演变推进了城乡生产要素的优化配置和发展方式的升级,“产、镇”要素始终贯穿在小城镇整体演化中,具有不可取代的主导地位,对经济产业、城镇空间、社会人口、制度文化产生了深刻影响。

## 2 演化特征:产镇要素及空间变化

改革开放40年,“以产兴镇”是江苏小城镇发展中不变的主题。从农村工业化主导的就地城镇化到开发区引导的“产业集中化”、从撤乡并镇到区镇合

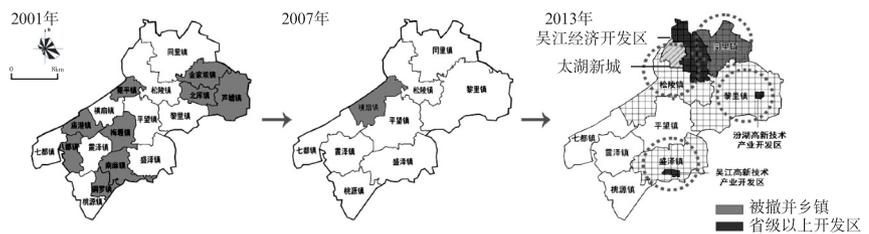


图3 吴江区小城镇四大“区镇合一”版块空间格局

Fig.3 Distribution map of the four major "Unity of District and Town" in Wujiang District  
资料来源:作者自绘。

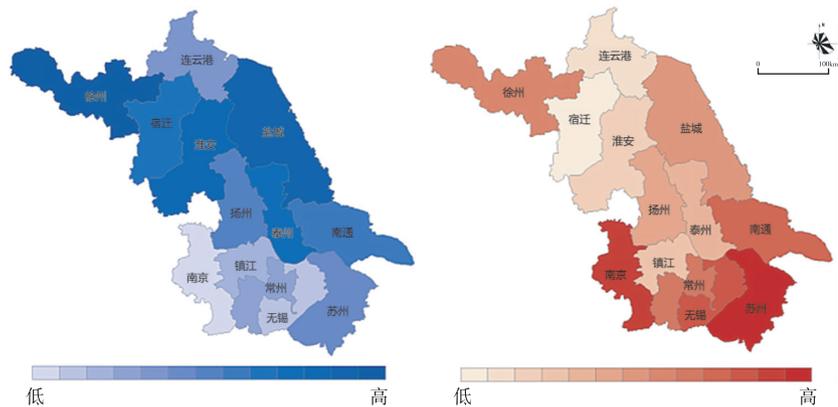


图4 2018年江苏省各地市小城镇数量分布和经济水平比较

Fig.4 Comparison of the number and economic level of small towns in cities, Jiangsu Province (2018)  
资料来源:作者自绘。

一,其产镇人文等相关要素及特征均发生重大变化。

#### 2.1 产业载体驱动下城镇多元发展格局

40年间,在产业强力驱动下,江苏小城镇凭借资源禀赋、起步早、上海辐射等优势,省域格局呈现“南北差异显著、产业类型多元化和特色化并存”的演化特征。由于外部发展条件差异,江苏省南、中、北的小城镇发展不平衡现象明显:城镇数量分布强度上呈现“南疏北密”的分布特征,经济发展水平上呈现“南北递减”的梯度化格局,苏南地区城镇发展规模和实力远高于苏中和苏北(图4)。

在此过程中,江苏省涌现出一批规模大镇、经济强镇,形成了各具产业特色的专业镇,有特色农业镇、工业强镇、旅游名镇等多种类型,如花卉苗木产业闻名的常州夏溪、嘉泽等镇,打造国家地理标志产品的大沙河、张寨等镇,周庄、同里等水乡旅游明星镇。尤其是2000年以后,江苏积极推进小城镇

二产特色化发展,“江苏制造”成为知名品牌,如“名酒”高沟镇、“模具小镇”角直镇、“绸都”盛泽镇等享有盛誉。

#### 2.2 集约化规划下的城镇品质稳步提升

40年间,江苏省全面推进小城镇规划,经历三个阶段的城镇集聚和建设品质提升,实现了“小散乱”到集聚的约发展(表2)。①初期:启动小城镇规划。1982年省政府出台《关于加强小城镇建设工作的意见》,将“量大面广”的小城镇规划列为地方政府工作重点;1994年颁布《江苏省村镇规划建设管理条例》,从法制化和科学化层面明确了村镇规划技术要求,“一改最初拍脑袋式规划为因地制宜式规划(赵虎,王兴平,2008.)”;②中期:集聚集约规划。2000年出台《关于推进小城镇建设加快城镇化进程的意见》,以222个重点中心镇为核心推进全省小城镇规模化、集约化发展;2005年实现“省域首轮镇村布局规划全覆盖”;③后期:城乡统筹规

划。2011年《关于以城乡发展一体化为引领全面提升城乡建设水平的意见》，要求各镇编制城乡统筹规划，优化产镇空间布局，推进城镇功能品质提升。

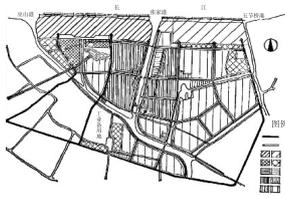
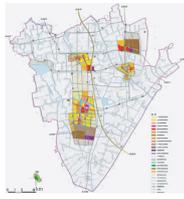
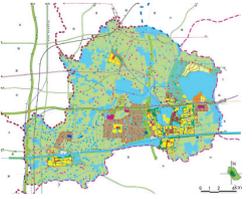
由此，江苏通过产镇空间规划有序推进产业园向镇区集中，率先在全国探索破解小城镇建设的资金、土地、人口三大难题，促进产业布局科学化、城镇用地合理化、资源利用集约化。一方面提升了城镇空间聚集效益。随着江苏省乡镇行政区划调整，小城镇土地利用集约化聚集，城镇的地区生产总值增速比城镇规模增速快5—6倍（如无锡），城镇地均效益大幅提升，城镇规模效益实现从“小规模、低层次”向“规模化、高标准”转变。另一方面城镇建设品质得以稳步提升。规划指导下，江苏逐步注重城镇基础设施网络集约建设，建设文体设施以满足居民文化娱乐需求，完善医保体系以保障健康需求，加强公园绿地建设以提升城镇环境品质。

### 2.3 人口空间更替下社会网络快速重构

40年间，江苏省发达的劳动密集型产业吸引了高比例的外来人口，小城镇成为人口转移的重要载体，大量农村人口及外地劳动力涌入推动着城镇社会网络不断重构。在日益增强的综合实力作用下，江苏小城镇人口集聚效应突出，人口虹吸效应巨大，镇区人口规模不断上升（朱东风，2009）。一方面本地农村人口城镇化加快。从人口构成来看，农村移民仍是江苏城镇化水平提高的主要来源（殷江滨，李郁，2012）。新世纪后，城镇吸纳人口速度显著提升，2017年小城镇为全省贡献了近30%城镇化水平，相较于1978年提升了20%多（图5）。另一方面外来人口比例激增。凭借发达的经济产业和相对优质的环境，江苏小城镇“截流”外来人口的效应突出，“蓄水池”作用显著。据统计，2017年苏州市近1/3的小城镇外来人口数超过本地人口，其中震泽镇外来人口数较2000年增长近3倍。外省移民逐渐成为江苏小城镇发展中不可或缺的力量，为本地发展注入了活力，但也彻底改变了城镇原有社会网络结构，带来社

表2 不同时期江苏省小城镇规划编制比较

Tab.2 Comparison of town planning in Jiangsu province in different periods

	初期:启动小城镇规划	中期:集聚集约规划	后期:城乡统筹规划
规划案例	 港口镇总体规划 (1983—2000年)	 桃源镇总体规划 (2005—2020年)	 黎里镇总体规划 (2014—2030年)
规划目的	面向产业蓬勃发展,应对乡镇企业快速增长,解决就地城镇化问题	突出产业增长空间,整合撤乡并镇后镇域用地拼合破碎问题	聚焦区镇融合发展新空间,整合城镇产镇空间
规划重点	增长:重点关注镇区用地空间	缝合:协调镇域用地	融合:强调镇域发展联动,突出优先发展空间
布局结构	以城镇为中心组织外围用地	多中心跳跃式布局	主一次点轴布局结构

资料来源:港口镇图片来源于张家港新镇规划浅议——新兴港口城镇规划初探.城市规划,1984(6);其余图片资料来源于相应规划文本。

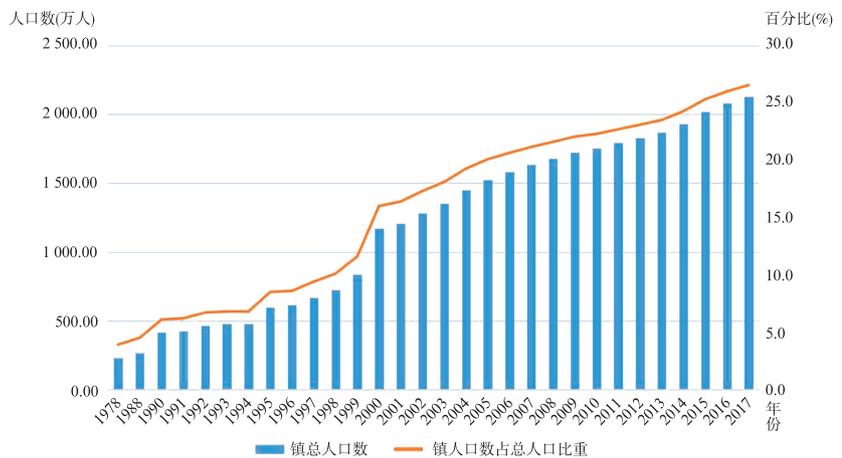


图5 江苏省小城镇人口数量占比变化

Fig.5 Changes in the population and proportion of small towns in Jiangsu Province

资料来源:江苏省统计局,2018。

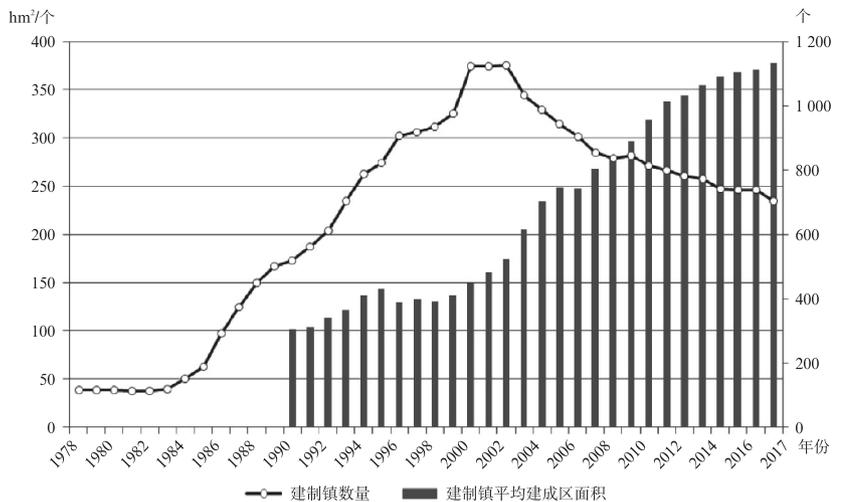


图6 江苏省历年建制镇数量及建成区面积变化

Fig.6 Changes in the number of built-up towns and the built-up areas in Jiangsu over the years

资料来源:参考文献[13]。

会融合和人口分异的新问题。

#### 2.4 持续探索城乡一体化发展制度创新

40年间,江苏以城乡一体化引导城乡改革,逐步建立与发达产业经济相适应的制度保障。小城镇在行政管理、户籍制度等方面创新,通过土地使用制度改革破解用地和资金问题,缓解了城镇产镇要素的矛盾:通过占补平衡、净增耕地面积的60%折抵指标用于重点中心镇建设,鼓励实行补充耕地指标有偿调剂;小城镇国有存量建设用地出让、租赁的政府净收入80%返还乡镇,提升小城镇基础设施建设水平。

20世纪末,江苏从“试点镇”开始全面推开小城镇户籍管理制度改革,引导农业人口有序向城镇转移;2014年进一步“全面放开建制镇落户限制”。通过持续优化户籍政策,打破了城乡人口、本地与外地人口之间的壁垒,大量转移人口已成为推动产镇发展的强劲动力,带来江苏小城镇数量和质量的提升(图6);1978—2017年全省建制镇总数为758个,占乡镇比从6.48%提升到91.77%;建制镇镇区平均人口规模从0.43万人增长到2.03万人,建制镇建成区平均面积从1.49km<sup>2</sup>增加到3.78km<sup>2</sup>(姚梓阳,2018)。同时,江苏小城镇以“区镇合一、强镇扩权”等体制创新,采取“放权、赋能、增利”改革配置乡镇管理机构的权能构成,激发了城镇发展主动性(胡舒扬,罗震东,2015),奠定了小城镇产镇一体化发展的基础。

### 3 面临桎梏:产镇融合的现实困境

虽然江苏小城镇产业经济的成就斐然,然“成也萧何败也萧何”,当前小城镇诸多问题直接与“产、镇”相关联,产镇“拼而不融”已成为城镇可持续发展的瓶颈,表现如下:

#### 3.1 产业空间布局失衡,三产结构体系失调

长期产业主导扩张模式下,带来小城镇产业空间布局、产业结构和产业体系方面的诸多问题。一是产业空间布局

问题突出。从区域用地状况来看,撤乡并镇“拼合”发展遗留的产业用地散乱分布与政府力推的集中产业园并存,区域产业空间分布不均衡(图7);从用地增长来看,工业用地成为城镇空间增长中速度最快、数量最多的类型,加剧了产业空间布局失衡,用地指标逼近国标红线,亟待规划统筹(雷诚,等,2017);二是产业结构失调。2006、2010、2014年苏南乡镇产业结构分别为3.55:64.46:32.12、2.48:61.40:36.12、2.41:53.19:44.40,二产处于绝对主导地位,三次产业结构失衡问题依旧严峻(王海滔,等,2017)。农业发展虽逐步实现现代化,但尚未投入大规模机械化生产;城镇生产服务业发展严重滞后于二产;三是第二产业体系同构。由于区位优势和资源禀赋的相似性,江苏城镇产业类型和结构具有较大的相似性,工业产业类型构成单一,相关产业未形成上下游生态链关系。如常州金坛区各镇二产集中在化工材料(38.4%)、装备制造(25.8%)及纺织服装(19.8%),多以劳动密集型传统产业为主,产业附加值不高,企业抗风险能力不足,产业同构较为明显(耿宏兵,曹广忠,2009)。

#### 3.2 城镇用地空间散乱,镇区配套建设滞后

乡镇撤并后延续了“拼合”发展模式,虽然地方政府不断强调空间“缝合”,但产镇脱节导致的城镇空间建设滞后于工业化仍是当前最棘手的问题。首先是镇域用地布局松散,镇区建设用地混杂。被撤并镇遗留的原乡镇工业用地分布散乱、使用粗放、效益不高,整合难度较大;镇区产镇空间犬牙交错、用地零碎,“马赛克”现象严重。以2005年五镇合并的黎里镇为例,撤并后依托汾湖高新技术省级开发区,在原五镇中心东侧建新镇区,藉此强化中心“缝合”原有镇区空间;然历经十余年建设,各被撤并镇用地仍未能有效控制,用地蔓延和破碎状况依旧(图8)。其次,城镇配套服务设施建设滞后,覆盖面和服务能力薄弱。如2003年千灯镇撤并后,延续了原千灯、原石浦、新镇

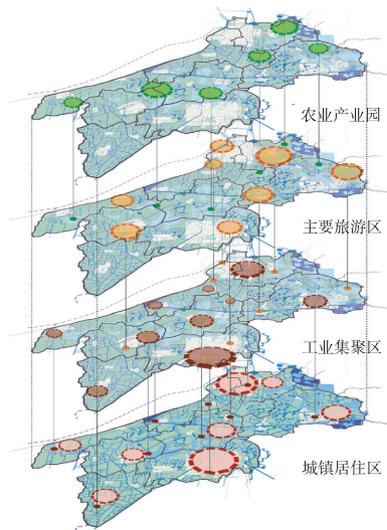


图7 吴江区小城镇产镇空间格局比较  
Fig.7 Composition of major industrial parks in Wujiang District  
资料来源:作者自绘。

区三个南北独立、松散分布的拼合结构,导致城镇公共服务能力弱,城镇道路网密度(5.82km/km<sup>2</sup>)、教育设施覆盖率(82%)、绿化覆盖率(24%)、公共交通出行分担率(8%)等关键指标均低于城镇参考标准,难以匹配昆山市次中心的规划定位(王海滔,等,2017)。

#### 3.3 融入机制匮乏,产生“新二元”社会空间

地方社会保障和融入机制尚不健全,外来人口虽有意愿但缺乏实现就地城镇化和融入本地社会网络的有效途径。长期形成的城乡分割的政策体系和管理体制,在就业、教育、医疗、福利、保险等各个领域,都存在着制度和政策上的障碍。如2013年金坛区有82%的外来人口希望能长期留在本地,但实际“三险”参保率仅28.5%。

当前,内外人口流动使小城镇原有社会网络支离破碎,户籍人口流失与外来人口涌入“倒挂”,社会结构加速二元化。由于城镇服务设施供给的不足(尤其是教育设施),导致本地农村户籍人口更倾向于向县城聚集(张立,2012),向邻近城镇集中的比例逐步降低,本地人口外流比例有加快趋势。与之相反的是,外来从业人员成为城镇人口增长的主力军,城镇人口来源结构产生根本性

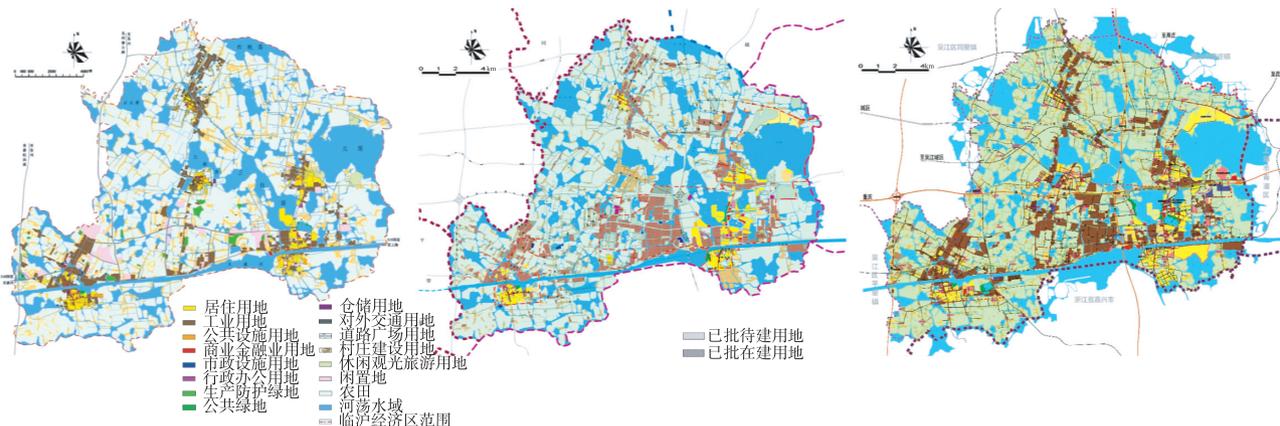


图8 2005、2014、2018年黎里镇镇域用地现状  
Fig.8 Status of land use in the township of Lili Town (2005, 2015, 2018)  
资料来源：黎里镇人民政府，2006，2015，2019。

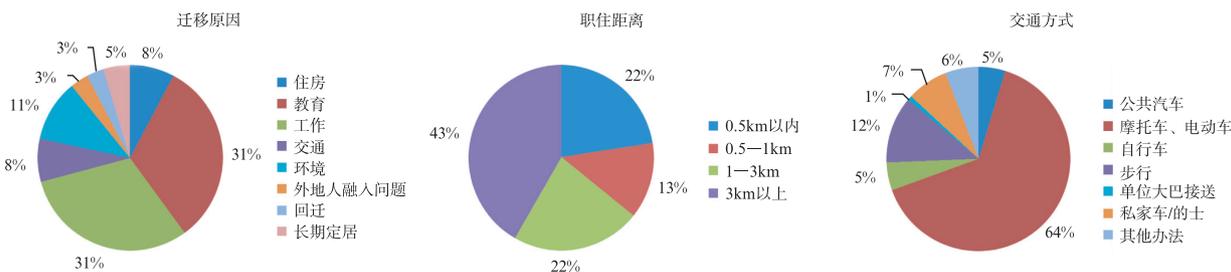


图9 直溪镇居民迁移原因及职住情况问卷调查  
Fig.9 Survey on reasons for migration and job-housing balance in Zhixi Town  
资料来源：作者自绘。

变化，出现本地人和外地人分割的“新二元”社会空间隔离。其中最直观的表现是居民职住分离现象突出：本地居民就近镇区居住，外来从业人员常选择镇郊外围农房远距离居住，采取电瓶车、摩托车出行，形成“镇村间钟摆式”的职住现象，实际难以有效融入城镇社会网络。据笔者调查，直溪镇周边居民住址距离镇区3km以上的占42%，1—3km占22%，0.5—1km占13%，而0.5km以内的不到1/4（图9）。因此，合理推进人口融合将成为社会网络重构的着力点。

### 3.4 权力机构合而不融，空间规划管控乏力

2010年以来，从强镇扩权和区镇合一体制改革效果看，当前行政管理体制改革仍无法完全适应小城镇管理的需求。一是管理机构权责分配“两张皮”现象。企业化管理的开发管委会与侧重行政管理的镇政府之间还存在着管理权

限“合而不融，衔接不畅”的问题，对“人、事、权”的争夺和分歧形成“两张皮”现象，不同程度地存在“行政运行周期增加、部分决策执行效能降低”，行政层级和人事架构有待深入改革（罗小龙，等，2011）；二是空间规划管控偏心弱化。与原乡镇管理体制比较，区镇合一行行政层级多、管理范围广，有利于集中力量办大事。但实际上空间规划往往仅关注新镇区形象营造，对被撤并老镇区的环境、文教、医疗环卫等公共服务投入严重不足，“规划忽视、产业退化、设施老化、管理弱化与环境脏乱差”矛盾突出。这也凸显了小城镇的规划管控和治理体系仍需深层次改革。

## 4 何去何从：产镇融合发展路径思考

### 4.1 产镇融合发展模式建构

上述问题并非孤立存在，而是产镇要素相互作用的结果，根源在于片面强

调产业发展而忽视人居建设质量，导致“产镇要素失调”——城镇发展中“产业、空间、社会、制度”四个要素之间发育程度不一致而出现错位的现象（雷诚，等，2017）。因此，在统筹城乡、产业互动的新型城镇化导向下，如何以问题为导向，建立“城镇空间功能优化、产业发展和社会融合等因素协同共进与良性互动”的产镇融合路径是江苏小城镇可持续发展的必由之路。聚焦从“拼合”到“融合”的产镇演化路径并梳理相关要素，笔者认为“产、镇、人、文”构成了产镇融合的关键要素（图10），应强调“以社会融合提升民生质量为核心，强化产业经济动力，整合城镇人居空间特色，创新制度文化保障”，构建“四位一体”产镇高度融合的新型城镇化路径。

产镇融合发展模式的内涵在于：一是统筹区域空间，协调城镇总体布局。基于县域尺度划定产镇融合单元，区镇互动发展，通过区域产业空间与用地统

筹推进小城镇网络化、集群化发展；二是统筹微观功能要素，四位一体协调发展。基于增长空间梳理突出功能融合，将发展重点由产业发展转向人居环境条件与环境质量提升，促进区域空间、社会等多元融合发展，探索城镇社会融合和治理创新途径（图11）；三是推进空间规划管控和社会治理融合，提升人的城镇化品质。结合空间规划体系建构，建立管控平台，创新规划管控机制；通过制度创新和文化治理推进社会融合，全面提升城镇化的质量。

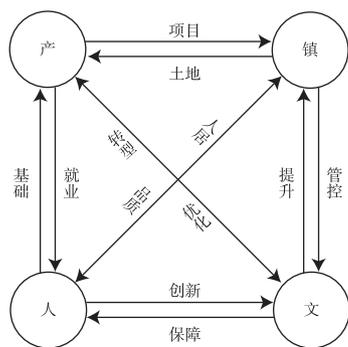


图10 产镇融合理念及要素构成关系  
Fig.10 The concept and elements of town-industry integration  
资料来源：作者自绘。

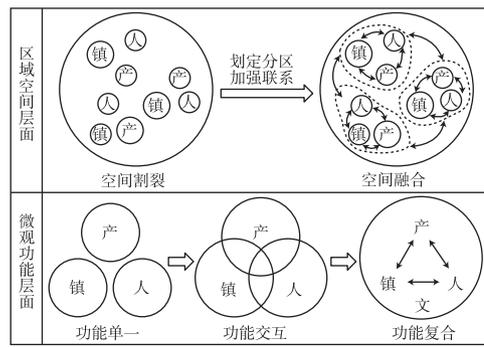


图11 产镇融合模式及内涵  
Fig.11 The mode and connotation of town-industry integration  
资料来源：作者自绘。

#### 4.2 产镇融合发展规划策略

针对小城镇发展面临的问题，进一步提出产镇融合发展调控机制及提升策略如下。

##### 4.2.1 分级整治产业用地，规划产镇融合单元

推进产镇融合首先要解决镇域内产业用地斑块化、土地效益低下的问题，需要树立城镇发展的区域整体观，制定区域内小城镇发展的宏观战略（彭震伟，等，2002）。应从县域单元尺度关注土地空间整治，采取自上而下分解功能区划的空间识别方法，以土地利用和功能特征为依据对县域空间具体分区。一是以土地利用图为基础，根据分类理念和适用环境的差异性对土地空间进行分类（李迎成，等，2014）。基于此针对零散工业用地进行摸底调研，厘清各镇域内工业用地的使用状况，建立土地资料数据库；二是通过要素具象化描述并叠加赋权，包括用地条件、产业载体经济发展、基础设施分布、公共服务设施等；三是在此基础上规划若干产业空间融合单元（图12），以“区位+优势主导功能”分层级确定产镇融合等级和次区域融合的主导功能，明确各单元边界及产业发展方向，推进产业用地整合优化。

同时，深化各单元内部产业融合。一产将创意农业与特色小镇、美丽乡村建设相结合，提档发展文化型、功能型、服务型创意农业；二产与服务业、旅游业相结合，注重集聚创新要素转型发展；三产深化发展，将三产品品质和类型充分与二产衔接，发挥与城镇功能间

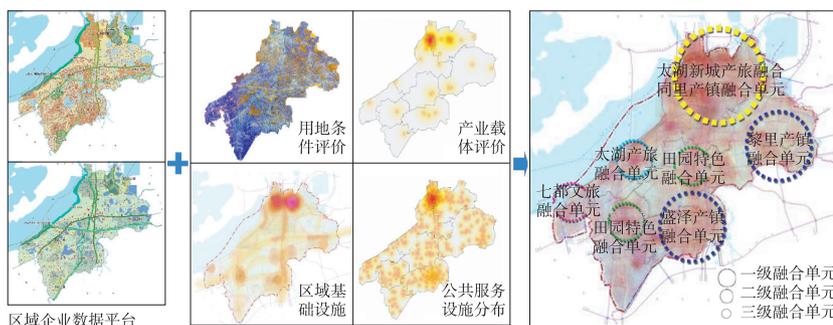


图12 吴江区产镇融合单元规划示意图  
Fig.12 Town-industry integration Unit Planning in Wujiang district  
资料来源：作者自绘。

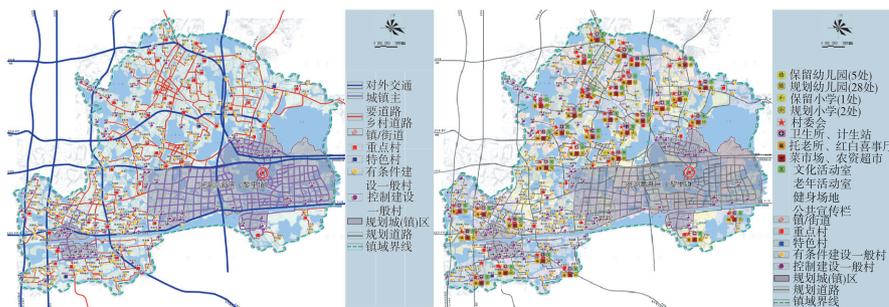


图13 黎里镇道路系统和公共服务设施规划  
Fig.13 Road system planning and public service facilities planning in Lili town  
资料来源：苏州市规划局，2016。

的聚合效应。

##### 4.2.2 产镇“一体化”整合，强化设施网络规划

产镇空间整合的核心在于：以“功能复合，配套完善，职住平衡，生态融合”为导向来优化用地布局。重点包括：一是产镇功能一体化整合。如何实现由拼合走向融合，应明晰空间发展结构，合理划分功能分区，优化城镇空间布局，建设宜居宜业城镇，实现用地空间统筹协调；二是产镇交通一体化整

合。加强内外交通建设，构建网格状、多层次道路结构，完善公共交通建设，促进工业区和城镇的交通耦合，促进职住平衡实现绿色出行；三是产镇设施一体化整合。构建“区域级——镇级——片区级”服务设施体系，加强公共服务设施的整合，升级生活性服务设施，完善公共服务体系，培育生产性服务业，满足多类型企业和多群体的需求（图13）；四是产镇环境一体化整合。契合城镇自身环境特征，突出绿色生态，打

造“街头绿地+中心公园+大型绿地”的城镇景观体系,形成有序的绿地体系布局 and 特色景观建设。

#### 4.2.3 社区规划协同治理,促进社会网络融合

社会网络结构是由本地和外来人口共同构成的社会关系,消除外来人口和本地人口二元化的重点在于外来人口融入机制建设(陈雪,等,2016)。我国城乡规划正逐步摆脱单一的物质规划转向融入社区参与式规划,涵盖了从物质空间提升到社区治理、沟通协调和行动等内容(雷诚,等,2019)。通过基于社区规划的基层治理,促进流动人口社会融合助推人的城镇化,构建和谐健康的社会网络。

一是开展社区信息平台规划,为外来人口提供融入平台。建立完善的外来人口信息管理和网络,加强对外来人口“一体化”管理;完善公租房体系、开发经济适用住房,提供良好的居住生存条件,让外来人口“进得来”;二是社区文化规划提升社会交往网络。以“完善社区配套、丰富社区活动”来提高居民人居幸福度,弘扬城镇文化,不断增强居民的社区认同感。强化外来人口福利保障制度,逐步提高社会保障对农民工的覆盖率,外来人口“留得住”,加快本地农民和外来人口的市民化进程;三是加强社区流动人口的人力资本培育。通过就业培训和职业教育平台建设,提升就业人员的专业技能和工作能力,健全人才管理机制,保障外来人员“用得上”。

#### 4.2.4 创新城镇治理体系,城乡空间管控融合

提高经济发展、社会管理和公共服务能力,破解“大脚穿小鞋”的困境,是江苏小城镇的迫切需求。未来制度改革内容不仅涉及户籍制度、行政管理体制、财税体制改革等顶层设计,对基层尤为重要是城镇治理体系创新。随着政府和社会两套不同逻辑的治理体系融合,文化的社会治理功能得以放大,提升了内在和外在的治理能力,“文以治镇,以文化城”的“文化治镇”将成为新型城镇化阶段的新治理模式(陈娴

颖,2014)。

一是通过文化治理与制度创新融合。发挥文化的社会治理功能,通过治理结构的创新、机制的创新和模式的创新来有效开展城镇治理。加强小城镇的规划管理能力,完善财税体制、确保小城镇的建设资金供给,更新观念、探索适宜的小城镇产镇发展新路径(张立,2012);二是空间治理与规划管控融合。发挥“区镇合一”的空间管控职能,统筹区镇的社会经济管理和空间治理。推动开发区和城镇治理模式转型,以改善民生为治理目标,加快产业、人口高效集聚,实现从“生产力第一”到“民生治理”的转型(范逢春,2017);三是需求治理与旧城镇更新结合。被撤并镇居民的需求是治理的出发点,按被撤并镇的人口、规模、功能定位等,以民生为导向,制定被撤并镇更新整治提升工作标准,理顺管理体制和管理职能,建立相应的财政投入保障机制,有效改善被撤并镇区环境面貌和人居质量,补上江苏城镇化中最大的“短板”。

## 5 结论

改革开放40年来,江苏小城镇发展围绕“产镇”呈现出若干较为显著的历史轨迹。产业模式上,经历了从农村工业化主导的“就地城镇化”到外向型经济下开发区集聚的“产业集中化”发展。空间模式上,从撤乡并镇“拼合发展”到“区镇合一”融合式发展过渡。规划管控上,从面向产业空间增长到“缝合”撤乡并镇的空间碎片化,进化到城乡统筹主导的产镇融合空间规划。制度创新上,从撤乡并镇的空间范畴制度,逐步延伸到社会、管理体制的改革创新。诸多要素变化聚焦在“产镇融合”这一关键点,具有明显的产镇时空演变和动力作用特征。“产镇融合发展”成为江苏小城镇发展的重要方向,这是江苏省小城镇发展的重要经验和启示。由此,本文提出建构“产、镇、人、文”四位一体、互动互融的产镇融合发展模式,从产业融合、空间融合、社会融合、制度创新四方面,提出规划产镇

融合单元、产镇一体化整合、社区规划协同治理、创新城镇治理体系等规划策略,以期为我国小城镇发展转型提供理论参考。

#### 注释

- ① 1992年3月,江苏省人民政府发出《关于加快开发区建设若干问题的通知》,明确支持各地建设开发区。
- ② 2009年7月市委市政府发布的《苏州城乡一体化发展综合配套改革三年实施计划》中提出。“三集中”是指工业企业向园区集中、农业用地向规模经营集中、农民居住向新型社区集中;“三置换”是指农户将集体资产所有权、土地承包经营权、宅基地及住房置换成股份合作社股权、社会保障和城镇住房。
- ③ 2004年浦东新区通过“区镇合一”或“区镇联动”,依托四个国家级园区、机场、港口和周边25个镇街建立了六个功能区,由整合后“功能区管委会”对辖区进行统一规划与管理,重点突出功能开发、资源整合与统筹协调,迅速打破了原来区镇各自为政、城乡二元的格局,实现了浦东新区的快速开发。
- ④ 强镇扩权创新源于浙江省,2007年浙江省委、省政府在前几年“强县扩权”的基础上,再推“强镇扩权”,赋予141个省级中心镇部分县级经济社会管理权限。江苏省委常委委员会于2010年8月5日决定,在全省20个经济比较发达镇开展行政管理体制改革试点,即强镇扩权改革,试点镇按照副县(处)级管理,将被赋予县级经济社会管理权限。

#### 参考文献(References)

- [1] 陈娴颖. 创新城镇治理理念和方式[N]. 光明日报, 2014-08-11(11). (CHEN Xianying. Innovating the idea and method of urban governance[N]. Guangming Daily, 2014-08-11(11).)
- [2] 陈小卉, 张立. 江苏省小城镇发展模式与经验[J]. 小城镇建设, 2017(8): 103-104. (CHEN Xiaohui, ZHANG Li. Development model and experience of small towns in Jiangsu province[J]. Development of Small Cities & Towns, 2017(8): 103-104.)
- [3] 陈雪, 王海滔, 雷诚, 等. 新型城镇化背景下产镇融合规划编制方法研究——以江苏省金坛市直溪镇为例[J]. 规划师, 2016(2): 59-64. (CHEN Xue, WANG Haitao, LEI Cheng, et al. Industry-city integration planning compilation: Zhixi town, Jintan city, Jiangsu province[J]. Planer, 2016(2): 59-64.)
- [4] 范逢春. 多重逻辑下的制度变迁: 十八大以来我国地方治理创新的审视与展望[J]. 上海行政学院学报, 2017, 18(2): 4-13. (FAN Fengchun. Institutional change under multiple logics: a survey and prospect of local

- governance innovation in China since the 18th national congress[J]. The Journal of Shanghai Administration Institute, 2017, 18(2): 4-13.)
- [5] 耿宏兵, 曹广忠. 苏南城镇目前面临的困境与再发展对策——以江阴市澄东片区发展规划研究为例[J]. 城市规划学刊, 2009(6): 53-59. (GENG Hongbing, CAO Guangzhong. The hurdles and redevelopment counter-measures of towns in southern Jiangsu province: a case study on the plan for the development of Chengdong district in Jiangyin city[J]. Urban Planning Forum, 2009(6): 53-59.)
- [6] 胡舒畅, 罗震东. 省域城镇化加速期行政区划调整的机制、特征与影响研究——以江苏省为例[J]. 现代城市研究, 2015(2): 79-86. (HU Shuyang, LUO Zhendong. Analysis on mechanism, characteristics and influence of administrative division adjustment in the acceleration period of provincial urbanization: a case study of Jiangsu province[J]. Modern Urban Research, 2015(2): 79-86.)
- [7] 江苏省统计局, 国家统计局江苏调查总队. 江苏统计年鉴[R]. 北京: 中国统计出版社, 2018. (Jiangsu Provincial Statistics Bureau, National Survey Bureau, Jiangsu Investigation Corps. Jiangsu statistical yearbook[R]. Beijing: China Statistics Press, 2018.)
- [8] 江苏五十年编辑委员会. 江苏五十年[M]. 北京: 中国统计出版社, 1999. (Jiangsu Fifty Years Editorial Committee. Fifty years in Jiangsu [M]. Beijing: China Statistics Press, 1999.)
- [9] 雷诚, 罗震东. 大都市社区公共服务设施供给研究——基于“三三制”的体系构建[J]. 城市规划, 2019(8): 41-52. (LEI Cheng, LUO Zhendong. New supply system and pattern of community public service facilities in metropolitan areas: system construction based on 3-3 pattern[J]. City Planning Review, 2019(8): 41-52.)
- [10] 雷诚, 张丹, 范凌云. 生态文明视域下苏南城镇产镇融合发展策略研究——以常州市金坛区为例[J]. 小城镇建设, 2017(4): 22-28. (LEI Cheng, ZHANG Dan, FAN Lingyun. Development strategy of town-industry integration in southern Jiangsu in ecological civilization perspective: a case study of Jintan district in Changzhou[J]. Development of Small Cities & Towns, 2017(4): 22-28.)
- [11] 黎里镇人民政府. 历次黎里镇总体规划[R]. 2006, 2015, 2019. (People's Government of Lili Town. Previous master plans of Lili town [R]. 2006, 2015, 2019.)
- [12] 李继平. 论苏南小城镇发展的阶段性特点及其规律[J]. 城市问题, 1991(4): 46-49. (LI Jiping. The stage characteristics and rules of development of small towns in southern Jiangsu province[J]. Urban Problems, 1991(4): 46-49.)
- [13] 李迎成, 张一凡, 徐嘉勃. 基于ESDA的县域产业空间布局规划研究——以江苏省如东县为例[J]. 现代城市研究, 2014(2): 59-64. (LI Yingcheng, ZHANG Yifan, XU Jiabo. Research on urban and rural industrial space layout planning based on the technique of ESDA: a case study of Rudong county[J]. Modern Urban Research, 2014(2): 59-64.)
- [14] 罗小龙, 张京祥, 江晓峰. 苏南模式变迁中的小城镇发展及其思考[J]. 城市规划汇刊, 2000(5): 26-27+40-79. (LUO Xiaolong, ZHANG Jingxiang, JIANG Xiaofeng. Opinions about the development of small towns in the changes of Sunan mode[J]. Urban Planning Forum, 2000(5): 26-27+40-79.)
- [15] 罗小龙, 张京祥, 殷浩. 制度创新: 苏南城镇化的“第三次突围”[J]. 城市规划, 2011, 35(5): 51-55+68. (LUO Xiaolong, ZHANG Jingxiang, YIN Hui. Institution innovation: new development of southern Jiangsu's urbanization [J]. City Planning Review, 2011, 35(5): 51-55+68.)
- [16] 彭震伟, 陈秉钊, 李京生. 中国小城镇发展与规划回顾[J]. 时代建筑, 2002(4): 21-23. (PENG Zhenwei, CHEN Bingzhao, LI Jingsheng. Review on small town development and planning in China[J]. Time Architecture, 2002(4): 21-23.)
- [17] 苏州市规划局, 苏州市规划设计研究院. 黎里镇镇村布局规划[R]. 2016. (Suzhou Planning Bureau, Suzhou Planning and Design Institute. Township and village layout planning of Lili town[R]. 2016.)
- [18] 苏州市统计局, 国家统计局苏州调查队. 苏州统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2018. (Suzhou Bureau of Statistics, Suzhou Bureau of National Bureau of Statistics. Suzhou statistical yearbook[M]. Beijing: China Statistics Press, 2018.)
- [19] 王海滔, 陈雪, 雷诚. 苏南城镇产镇融合发展模式及策略研究——以昆山市千灯镇为例[J]. 现代城市研究, 2017(5): 82-89. (WANG Haitao, CHEN Xue, LEI Cheng. Study on the town-industry integration development model and strategy of town in south of Jiangsu: a case study of Qiandeng town in Kunshan city[J]. Modern Urban Research, 2017(5): 82-89.)
- [20] 王志强. 江苏小城镇发展新趋势[J]. 小城镇建设, 2007(1): 69-71. (WANG Zhiqiang. The new development trend of small towns in Jiangsu province[J]. Development of Small Cities & Towns, 2007(1): 69-71.)
- [21] 姚梓阳. 改革开放四十年江苏省城乡融合发展变迁[J]. 江苏城市规划, 2018(12): 14-17. (YAO Ziyang. Urban and rural integration and development in Jiangsu province during the forty years of reform and opening up[J]. Jiangsu Urban Planning, 2018(12): 14-17.)
- [22] 殷江滨, 李邨. 中国人口流动与城镇化进程的回顾与展望[J]. 城市问题, 2012(12): 23-29. (YIN Jiangbin, LI Huan. Review and prospect of the process of population flow and urbanization in China[J]. Urban Problems, 2012(12): 23-29.)
- [23] 张立. 新时期的“小城镇、大战略”——试论人口高输出地区的小城镇发展机制[J]. 城市规划学刊, 2012(1): 23-32. (ZHANG Li. Small towns but grand strategies—a study on the development of small towns in provinces with net out-migration[J]. Urban Planning Forum, 2012(1): 23-32.)
- [24] 赵虎, 王兴平. 基于城乡统筹理念的村镇规划改进措施探讨——以江苏省为例[J]. 规划师, 2008(10): 10-13. (ZHAO Hu, WANG Xingping. The improvement of village-town planning based on urban and rural coordination: a case study of Jiangsu province[J]. Planners, 2008(10): 10-13.)
- [25] 钟睿. 改革开放四十年江苏省城镇空间变迁[J]. 江苏城市规划, 2018(9): 4-7. (ZHONG Rui. Urban spatial changes in Jiangsu province during the 40 years of reform and opening up[J]. Jiangsu Urban Planning, 2018(9): 4-7.)
- [26] 朱东风. 江苏小城镇人口发展的时空分异[J]. 城市规划, 2009(12): 59-65+81. (ZHU Dongfeng. Spatio-temporal change of small town population in Jiangsu province[J]. City Planning Review, 2009(12): 59-65+81.)

修回: 2019-12