

---

# 重庆城市发展新区小城镇产业发展探索

扈万泰 王力国

(重庆大学建筑城规学院, 重庆, 400045)

**【摘要】**2013年重庆提出了五大功能区战略,明确了2.32万km<sup>2</sup>的城市发展新区将成为全市未来工业化城镇化的重点区域。而全市超过一半的产业型小城镇都分布在城市发展新区,这些小城镇对于城市发展新区承担产业转移,完善区域产业体系配套有着重要的作用。文章围绕五大功能区战略对小城镇节约用地、提高质量、分类差异化发展的要求,分析了当前城市新区小城镇产业发展存在的问题,提出小城镇产业发展应实现产业布局“从分散到品牌”、产业特征从“同质化到异质化”、产业计划“从固定到弹性”、产业人才从“外流到回流”的策略探索。

**【关键词】**小城镇; 产业发展; 重庆城市发展新区; 策略探索

**【中图分类号】**F291.1 **【文献标识码】**A

## 背景

2013年9月,中共重庆市委四届三次全会提出了“科学划分功能区域,建设五大功能区的意见”,将重庆划分为都市功能核心区、都市功能拓展区、城市发展新区、渝东北生态涵养发展区(以下简称渝东北地区)、渝东南生态保护发展区(以下简称渝东南地区)。其中城市发展新区的主要任务是:坚持城乡统筹先行,发展工业经济和加快新型城镇化建设,人与自然和谐共生的大产业集聚区。不同于通常“城市新区”(或“城市开发新区”)概念:一个城市在旧有城区之外规划新建的具备相对的独立性和完整性,以某一个或某几个城市功能为主导的新的城市区域;是为缓解中心城区社会、经济、生态环境压力而新开发的城市拓展空间。此处“城市发展新区”是一种(省)市域空间范围内的特定区域,是基于城市群规划理念确定的同重庆主城区一体化发展的围绕主城区的12个区县<sup>①</sup>。其概念与涵盖通州、顺义、大兴、昌平、房山五个区和亦庄开发区等区域的北京城市发展新区相似。

2014年9月,为贯彻中共十八届三中全会精神,中央城镇化工作会议精神以及五大功能区发展战略,重庆市开展并完成了新一轮城乡总体规划(2007—2020年)深化。在这次深化工作中,进一步明确了城市发展新区的规划指引:全市未来工业化城镇化的主战场,集聚新增产业和人口的重要区域;以及小城镇发展规划指引:提高质量、节约用地、体现特色,结合区域优势,分类差异化发展。

随着未来产业转移升级,城乡统筹与新型城镇化规划要求的不断深入,城市发展新区的小城镇承上启下、联系城乡的纽带作用将进一步显现,加之从都市功能拓展区到城市发展新区的产业拓展趋势不断加强<sup>②</sup>,城市发展新区内的众多小城镇必将迎来新一轮跨越式发展与产业发展的机遇,因此有必要结合其产业发展存在的问题进行一番新的思考探索。

---

<sup>①</sup>重庆城市发展新区包括涪陵区、长寿区、江津区、合川区、永川区、南川区、綦江区、大足区、潼南县、铜梁区、荣昌县、璧山区等12个区县,以及万盛、双桥经济技术开发区,总面积约2.32万km<sup>2</sup>。  
<sup>②</sup>根据五大功能区的战略设想,随着重庆主城区(都市功能核心区+都市功能拓展区)的产业转型升级,部分工业制造业、劳动密集型产业将向外围的城市发展新区转移。

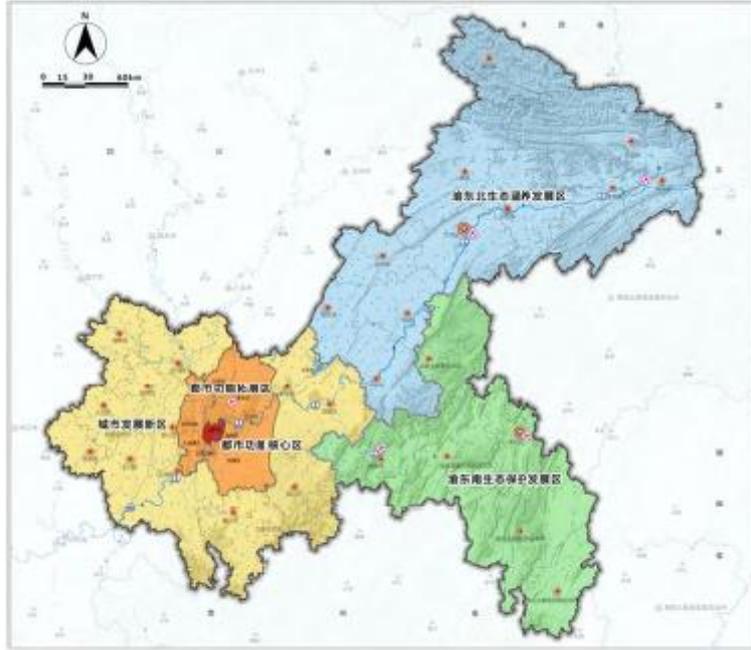


图 1 重庆五大功能区划分图

资料来源：重庆市城乡总体规划（2007-2020 年）（2014 年深化文本·图集）[Z]. 重庆市人民政府，2014.08.

### 1. 城市发展新区小城镇现状产业空间特征

目前，重庆有工业产业的小城镇有 138 个，其中城市发展新区有 75 个，占全市工业镇总数的 54%。镇均常住人口与经济水平都明显高于渝东北和渝东南地区<sup>[1]</sup>。

在城市发展新区的这些工业镇中，其中 20 个有市级工业园的相应园区组团布局。截至到 2011 年，有市级工业园区布局的 20 个镇，平均镇区常住人口 8249 人，平均地区生产总值 8.4 亿元，平均地区工业生产总产值 6.1 亿元，均明显高于全市小城镇平均水平和工业镇的整体平均水平<sup>[1]</sup>。

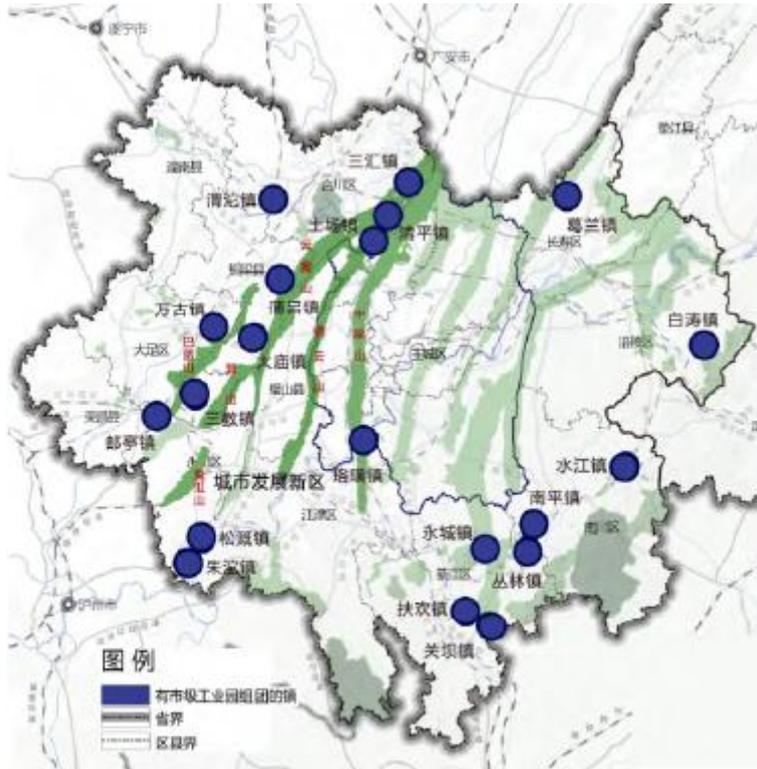


图2 城市发展新区有市级工业园组团布局的小城镇分布图

资料来源：作者自绘

从城镇的空间布局结构来看，工业镇主要分布在渝西地区，沿华蓥山余脉的缙云山、云雾山—箕山、巴岳山等山脉间谷地呈带状分布，另外在渝南有部分散点状分布。其中渝西地区小城镇主导产业多为汽摩、笔电配套、装备制造、机械加工等，相当部分是区县城甚至重庆主城的产业延伸配套；渝南则更多是依托本地资源的资源加工型，如煤炭、冶金工业等；而在新区东部的长寿、涪陵等重工业为主导的区县，其工业主要集中在区县城，工业型小城镇反而较少。

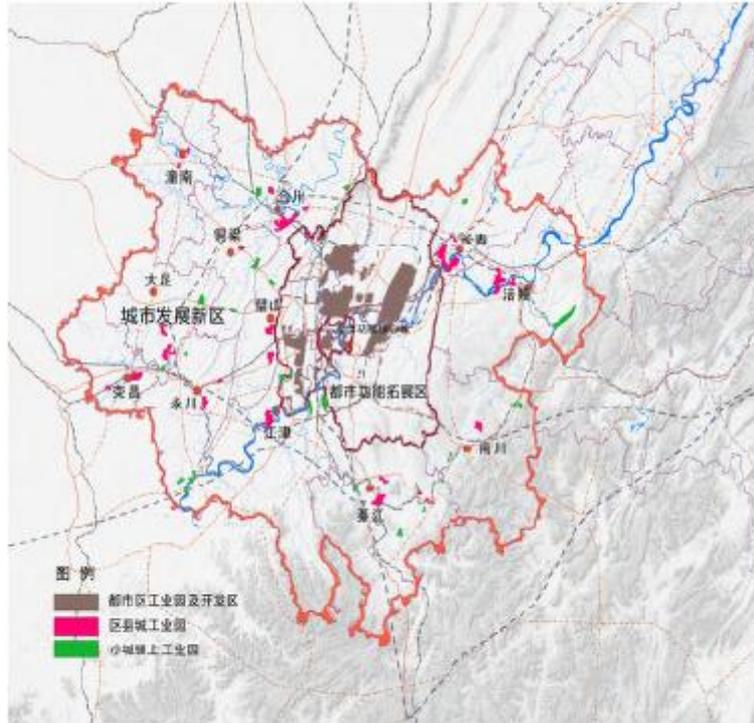


图3 城市发展新区工业园区组团分布图

资料来源：作者自绘

## 2. 城市发展新区小城镇产业发展存在的问题

### 2.1 工业园区“小而散”

主要表现为城市发展新区部分区县的工业园区散点状布局在区县中心城区以及各个镇，形成多个小的片区或组团，一些布局在镇上的片区或组团面积甚至仅十几公顷<sup>[2]</sup>。过于分散的空间布局既不利于工业园区形成产业集群，发挥集聚效应，同时也不利于道路交通的合理组织、市政基础设施的优化配置，造成基础设施的重复建设与低效利用。如合川工业园区包括草街组团、南溪组团、三汇组团等五个组团，其中草街、三汇等组团下又下设数个小的工业片区<sup>[3]</sup>；又如綦江工业园也存在多个分散片区的状况。

### 2.2 产业类型同质化

不可否认的是，当前重庆城市发展新区的绝大多数小城镇在基础设施、交通区位、劳动力储备、消费市场等方面都要弱于各区县城，因此其在企业竞争吸引上明显处于劣势。然而许多城镇又有招商引资与工业产值的任务压力（尤其是有市级工业园区组团的镇），这就使得许多城镇在产业引入上重量不重质，从而给产业类型发展带来了一些问题。

表 1 138 个工业镇在一圈两翼的分布情况一览表 (2011 年)

工业镇	个数 (个)	镇区常住人口 (万人)	镇均镇区常住人口 (人)	地区生产总值 (亿元)	镇平均地区生产总值 (亿元)	地区工业生产总值 (亿元)	镇平均地区工业生产 总值 (亿元)
城市发展新区	75	55.9	7453	673	9.0	490.5	6.5
渝东北生态涵养发展区	50	28.2	5640	219	4.4	141.8	2.8
渝东南生态保护发展区	13	11.5	8846	68	5.2	39.6	3.0
工业镇合计	138	95.6	6928	960	7.0	632.3	4.6
小城镇合计	477	314	6583	2188	4.7	986	2.1

资料来源:尹晓水,易德琴.新型城镇化背景下重庆工业镇发展策略研究 [C].2014 (第九届)城市发展与规划大会论文集,2014.



图 4 合川工业园组团空间分布示意图 (资料来源:作者自绘)

一方面,产业层次不高,分工能力有待加强。由于小城镇工业基础尚处于起步阶段,多是承接主城区和各区县城产业的梯级转移,故普遍存在产业层次不高,产品附加值总体不高的问题,与东部发达地区小城镇存在较大差异。从园区内部产业关联性来看,不少园区内产业链式分工协作还没有很好建立起来,产业前后关联效应不强,企业间经济技术上的协作要么是自我服务,要么须到外地采购,与本地企业联系不够密切。

另一方面,部分城镇产业发展定位不清晰,缺乏主导产业带动,产业发展趋同。目前,城市发展新区西部、东部区县各镇都在竞相发展汽车及零部件、装备制造产业,甚至选择的细分产业门类也是趋同的,产业差异化发展格局亟待形成。以永川区各镇为例,其各个工业镇上的现状工业类型都涉及电子配件、机械装备、轻工、冶金锻造、汽摩配件等产业,门类繁杂而重复,且缺乏明确的主导产业或特色方向[3]。

### 2.3 产值目标分配与产业用地规模错位

随着重庆城乡总体规划深化工作的完成,参照重庆市政府《关于科学划分功能区域、加快建设五大功能区的意见》中提出

的“产业跟着功能定位走、人口跟着产业走、建设用地跟着人口和产业走”的原则，城市发展新区各区县也都先后开始对原有总规进行修改或修编。这其中，工业用地的规划规模就是根据该区县的产业定位及工业产值目标确定<sup>3</sup>。在实际规划出现的问题中，部分区县为了保证区县城的发展，往往将工业用地规模尽可能的集中在区县城，甚至忽略了小城镇工业用地诉求。事实上许多小城镇，尤其是有工业园区的镇，除了自身有发展工业的诉求，还有所在区县给其提出的社会经济发展目标要求，因而，其对于工业用地规模的需求必然十分强烈。以城市发展新区渝西某区为例<sup>4</sup>，全市产业发展规划中确定的规划工业产值目标为1300亿，其中区县城850亿，小城镇450亿，依据该地区工业用地产出强度预测90亿/km<sup>2</sup>，需工业用地约14.5km<sup>2</sup>，其中小城镇5km<sup>2</sup>。然而在规划方案中，城区工业用地就达到了13km<sup>2</sup>，留给小城镇的工业用地规模已无法满足450亿产值目标。然而小城镇为了实现产值目标要求，还是必须规划相当规模的工业用地，引入工业企业，通过数量和规模效应来达到产值<sup>5</sup>。这就很容易出现该区各小城镇规划用地规模同上位城乡总规规模不一致。同时由于国土部门土地利用规划的用地指标限制，这还造成小城镇的许多产业用地要么没有用地指标，要么就必须从商住等其他用地转移。（如此又很可能造成城镇用地的不协调，背离产城融合。）

笔者认为，造成这种问题的原因主要有两个方面。一方面是上位规划要求缺乏整体性，将一个区县内的中心城区和小城镇分开制订目标，势必导致各自为各自目标努力，而在行政管理架构上，中心城区相对于小城镇处于优势领导地位，在自身发展可能存在问题情况下难免不向小城镇摄取发展空间。另一方面则是产值目标的确定缺乏弹性，当前工业用地单位产出强度往往达不到上位规划设定，这就给了地方政府通过一次性扩大工业用地规模来实现产值目标的理由，但由于国土部门在土地利用指标总量上面一定程度的限制，若以区县城为主要发展目标的话就势必影响到小城镇的用地空间。

#### 2.4 劳动力资源未得到有效发挥

重庆城市发展新区目前进入了工业化快速发展阶段，需要大量的劳动力支撑，而人口正是重庆市极有优势的资源。但现状事实却是城市发展新区对于重庆市内人口的吸引力却明显不足。总体来看，重庆市区域的县内流动和市外流动是主体，跨区和跨县流动不突出。2011年已有超过千万人处于流动状态。其中跨省流动和县内流动是主体：超过1/2流出市外，1/3为县内流动。但城市发展新区对全市域的人口流动吸引明显不够。

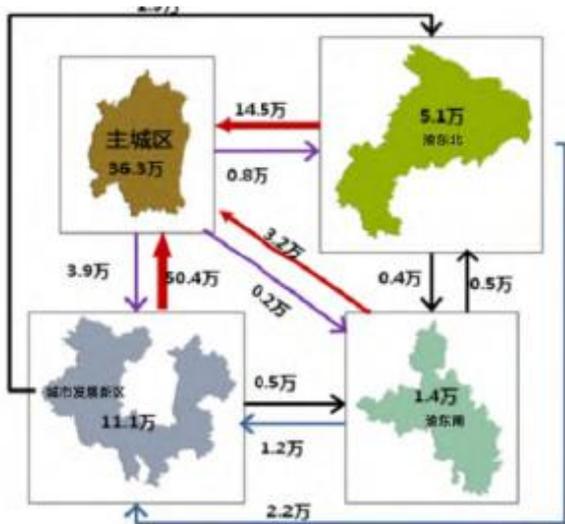
分区域来看，2010年到2011年间，城市发展新区流入人口主要来自于市外，市外流入22万>主城区流入3.9万>渝东北+渝东南地区流入3.4万；但同期该区域流向市外的人口合计达到了182万。渝东北地区 and 渝东南地区是典型常住人口下降地区，向市外劳务输出比重高，两年间合计流向市外336.5万>主城区17.7万>城市发展新区3.4万<sup>[4]</sup>。

上述分析可以看出，重庆市内有着大量人口资源，但是流向城市发展新区范围内的非常有限，有大量劳动力都流向了市外，这使得本应很好支撑城市发展新区工业快速发展的人口红利资源未能在重庆本土得到有效发挥。

<sup>3</sup>③参照国民经济与社会发展规划，或者城乡总体规划，针对重庆全市各区县都有一个产业发展目标，产业用地规模的预测即基于此：产业用地规模=工业产值目标/单位工业用地产出强度。

<sup>4</sup>④考虑到实际影响，该区县的的具体数据在文章中做了改动。

<sup>5</sup>⑤由于西部地区的现实情况，短期内高附加值产业还很难落户小城镇，小城镇产业还处于二产带动、规模拉动效益的阶段，像该区各个镇的规划就还是会布局至少5km<sup>2</sup>的工业用地。



单位：万人		主城	城市发展 新区	渝东北生态 涵养发展区	渝东南生态保 护发展区
区内流动	区县内流动	109.7	112.9	77.1	29.6
	区县间流动	36.3	11.1	5.1	1.4
	合计	146	124	82	31
区外流动	流向主城	—	50.4	14.5	3.2
	流向城市发展 新区	3.9	—	2.2	1.2
	流向渝东北生 态涵养发展区	0.8	1.9	—	0.5
	流向渝东南生 态保护发展区	0.2	0.5	0.4	—
	合计	4.9	52.8	17.1	4.9
流向市外		13.9	182	251.2	85.3
市外流入		72.3	22.4	6.8	2.7

图 5 重庆市几大区域间人口流动情况（2010-2011）

资料来源：重庆市城乡总体规划（2007-2020年）（2014年深化）总报告[R].2014.

### 3. 城市发展新区小城镇产业发展策略探索

#### 3.1 集约产业空间布局，从分散型到品牌型

##### 3.1.1 “分散型工业点”到“集中型品牌工业园区”

20世纪90年代中后期，随着经济的发展，除了大中型国有企业外，重庆的一些区县和乡镇上开始出现一些相对聚集的工业点，但这些工业点往往都非常分散，尤其是在乡镇，由于是民间经济自发促进的结果，不少工业点还紧靠原乡镇居民住区布局。2006年以后，重庆市政府开始大力推动建立基础设施更为完善的现代工业园区，在各个区县布局市级工业园区，并要求工业用地向园区集中。为了结合各区县、乡镇已有的工业基础，平衡各乡镇的发展诉求，许多园区在乡镇上也设立了园区组团，这就使得许多区县工业园呈现出多园区多组团的情况，这一点在城市发展新区尤为明显。这种分散工业点式的园区组团除了基础设施配置利用低效，对于发挥产业集中效应，打造园区品牌也是不利的。

因此，城市发展新区各区县应借助当前现代化工业园发展的契机，推动“小而散”的工业组团合并、集中，注重园区内部与园区之间的产业链建设，围绕主导产业打造具有品牌特色的工业园区。在“重视引入优质外资”的同时，保障原有分散的、劳动密集型工业点的用地需求和利益诉求，引导原分散企业主动聚集。例如永川三教工业园在推动原散布于镇上的企业入园的同时，主推机械铸造和金属加工上下游相关产业，现在园区已经成功打造出“铸锻工业园”的品牌。

##### 3.1.2 “从营造品牌园区”到“营造城镇品牌”

当前，城市发展新区部分城镇的工业园区凭借其专业性和一定的区域影响力，已初步确立了在某一类产品的品牌效应。比如永川朱沱镇的造纸、南川水江镇的铝镁工业。从企业和园区层面看，如何推广产品品牌，吸引优质人才肯定是其重要的发展战略。但在城镇发展方面，应将“城镇品牌”<sup>[5]</sup>与企业、园区品牌经营形成良性互动，借助园区促进城镇经济发展，增强城镇影响；同时通过城市规划与设计的种种提升和配套，改善城镇空间品质，提升城镇本身对优质企业和优秀人才的吸引，将企业文化、园区品牌和城镇文化、城镇整体形象相融合，反馈给园区更强的区域竞争力。有一个现象很能说明问题：在合川工业园三汇、草街等园区，许多技术人员日常生活都不是在镇上甚至合川（区）县城，而是居住生活在距县城车程差不多的主城区的北碚区。他们一方面没有将消费留在小城镇和区县，另一方面还增加了通勤负担。同时笔者通过访谈得知，要留住同一层次的技术

---

人才，镇上的企业也普遍要比北碚区的企业给出多 30%的薪金待遇。这种薪金的差距就体现在“城市发展的软环境”，即优质的基础教育、多样的生活休闲服务设施等。因此，从“营造园区品牌”到“营造城镇品牌”应是小城镇未来发展思路的根本转变，在各园区、城镇新的产业发展规划中，“宜居环境”和“城镇软实力”应成为重要的着眼点。

### 3.1.3 从“产业集中”到“产城集中”

在推动产业集中入园的同时，还应推动园区同城镇的“靠拢”，暨注重产城联动布局，促进产城融合。一是先期规划、统一安排，在小城镇规划阶段就实行工业区、商贸区、生活区、文化设施统一规划，实现功能配套，公共服务资源通用。二是加强市政基础设施建设，实现园城基础设施共享，提升资源利用效率；同时提升交通基础设施建设，减弱园区与城镇的空间距离。三是通过扶持物流、教育培训、设计研发等相关生产性服务业带动产城融合，加强园区与城镇的生产服务联系。四是改善工业排放环境、使工业区不再必须远离城镇，规划生态环境预留用地，保证产城融合的环境基础。

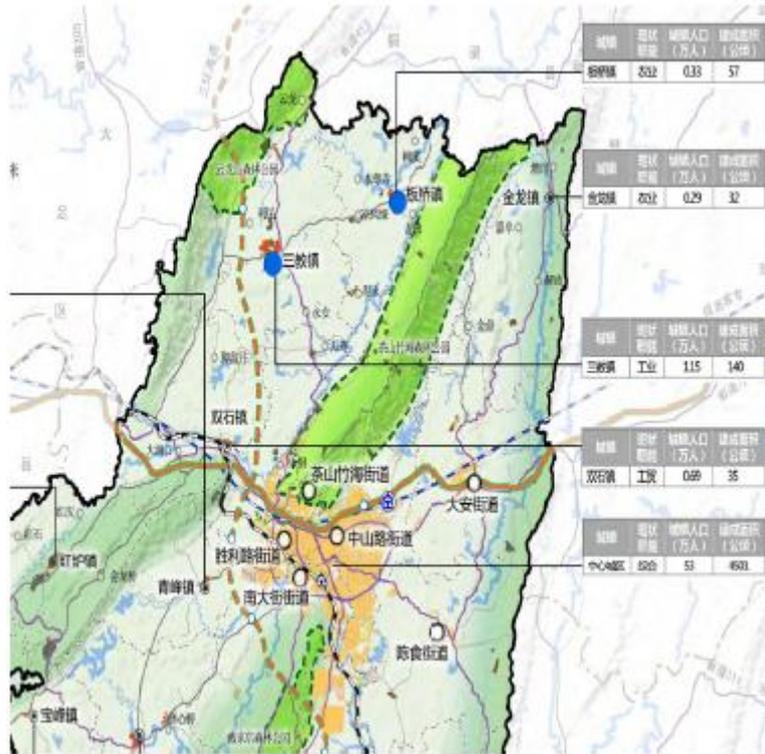


图6 三教、板桥镇在永川的区位  
资料来源：重庆市永川区人民政府.重庆市永川区城乡总体规划（2013年编制）[Z].2014.



图7 永川北部产业经济带土地利用规划图  
资料来源：笔者负责的《永川北部产业经济带概念规划》.2015

### 3.2 科学产业发展引导，从同质化到异质化

城市发展新区小城镇的产业发展很大程度上是伴随着产业升级对重庆都市功能核心区和拓展区、乃至部分城市新区区县产业转移的承接。由于城镇规模、区位条件等方面的原因，城市新区小城镇园区目前已呈现出与都市区园区以及区县城园区产业错位发展的趋势，因此异质化的重点应当是小城镇之间的异质化发展：既坚持市场对资源配置的决定性作用，又要发挥好政府宏观调控作用；既要有引导性措施，又要有约束性手段，促进各区县城镇特色发展，避免低水平恶性竞争。一方面，相近区域内的小城镇更应注重彼此之间以及同区县城之间的产业链的建设，从区域统筹的角度明确产业上下游关系，细化不同企业间

---

的分工协作，打造具有特色的产业集群。如同珠三角的专业镇<sup>⑥</sup>，每个镇以一到二种产业的专业化生产为主，形成具有一定规模，实现能够主导镇域经济发展和就业格局，并在产业门类上尽量形成产业关联，实现聚集效应和范围经济。另一方面，小城镇产业发展异质化的同时还应注重优势互补，这种互补不仅仅是产业链上的互补，还包括城镇职能、就业关系等多方面的互补。例如永川区北部产业经济带涵盖的三教镇和板桥镇，两镇镇区相隔仅数公里，三教镇主导发展机械加工和铸锻造，其主要就业人群为青壮年男性，板桥镇主导发展食品加工，其就业吸引对象主要为中老年人和妇女，虽然两镇在产业门类上没有联系，但是在就业人群对象考虑上正好形成互补。同时三教镇有着成熟的工业园区，而板桥有着板桥古街、茶山竹海、柳溪河等旅游和生态资源，两镇区的生产与生活休闲功能又正好能相得益彰。

### 3.3 灵活设置产值目标，从固定计划到弹性计划

关于工业产值计划的弹性包含两方面，一是城镇工业产值目标计划制订的弹性：将各区、各县视为一个整体，不再单独对区县城和各小城镇制订明确目标，而只给予建议参考，具体产值目标可在区县城和各镇之间弹性分配，避免区县城摄取小城镇的产业发展空间。二是对于工业用地产出强度控制的弹性：城市新区许多城镇中的工业园区的单位产出强度都是上位规划或指导确定的一个定值，如80亿元/km<sup>2</sup>、100亿元/km<sup>2</sup>等等，但该值往往是未来规划目标实现的预测值，城镇现状工业用地多数都达不到，而产值目标与产出强度要求又是预测产业用地的重要参考，这就造成预测的产业用地规模比实际需求偏小，从而影响了小城镇的工业发展诉求。因此，未来应结合小城镇和园区的发展阶段，对于不同时期提出不同的产出强度建议值，保证一定程度的弹性，并基于此对工业用地规模结合发展阶段进行相应的弹性规划控制。

---

<sup>⑥</sup>珠三角404个建制镇中，已形成明显的专业镇约有100个，占25%左右。专业镇分为内生型专业镇和外生型专业镇，前者依靠本地的资源优势、市场、传统优势产业发展起来；后者主要是通过招商引资形成，是承接制造业转移的结果。（参见张震宇，魏立华. 转型期珠三角中小城镇产业发展态势及规划对策研究[J]. 城市规划学刊，2011（04），48.）



图8 板桥古街、柳溪河（资料来源：作者自摄）

### 3.4 提升劳动力吸引，从外流到回流

#### 3.4.1 就业吸引与服务吸引并重

改善当前小城镇工业园单纯靠发展产业，制造就业岗位以吸引就业人群的做法。加强城镇生活环境品质、就业服务培训、职业发展空间等城镇“软实力”提升和城镇品牌塑造，做到就业吸引与服务吸引并重。

一是鼓励劳动密集型加工业和第三产业的发展，制定相关政策鼓励中小企业在重点小城镇发展，以提高城镇提供就业的能力，吸引外出务工人员回流，发挥重庆地区劳动力充足的优势。二是保障基础教育，与职业教育学校相互合作，加大对劳动力的就业培训服务，培养专业技能人才，以适应重庆市产业转型升级和城镇化质量提升的要求。如扶持面向劳务市场的农民工职业学校，逐步实现免费教育；通过政府补贴对农村转移劳动力进行技能培训，做到“人人有技能”；提高熟练工、技术骨干社会地位和收入回报，增强参与市场竞争和就业能力，创造向上流动机制。三是规划设计注重城镇空间环境品质的提升，加强交通、市政等基础设施建设，完善学校、医院等公共服务设施，优化城镇生态环境，同时考虑文化娱乐设施的布局，从多方面提升小城镇的社会生活服务职能，力求更多的满足不同人群的物质与精神需求。

#### 3.4.2 从“低素质劳动密集型产业”到“高素质劳动密集型产业”

---

发展劳动密集型产业，是重庆多数小城镇产业发展的客观必要。因为只有劳动密集型产业能够提供足够的就业岗位，吸引劳动力回流。同时，劳动密集型产业起点相对较低，规模扩张相对较易，符合众多小城镇实际能力。事实上，当前重庆城市发展新区许多小城镇也都是以笔电配套、汽摩配套、机械加工、农副产品加工等劳动密集型产业为主，并且绝大部分是外向型的，主要为重庆都市功能拓展区或者城市新区区县城以及周边省市相关产业配套。然而从社会经济发展的长远视角来看，小城镇产业发展完全依托技术含量（附加值含量）较低的劳动密集型产业是不可持续的，因此，城市新区的小城镇以外向型为主的劳动密集型产业必须要能够切入价值链中的高增值环节，同时继续保持价值链中低增值环境，两者并举，努力占据市场分工的相应环节，从“低素质劳动密集型产业”向“高素质劳动密集型产业转型”。

#### 4. 结语

重庆城市发展新区的小城镇，是城市发展新区的重要组成部分，其产业构成是城市发展新区以及重庆区域产业体系的一部分。因此，小城镇的产业发展应服从重庆全域概念下的产业布局，服从基础设施建设最低成本和产业发展最高效率的原则，服从各区县土地利用总体规划统筹，结合工业园区布局推进产业集聚，基于基础设施、劳动力因素、周边资源、空间用地等条件，发挥自身优势，走特色差异化发展之路，带动乡镇服务业提升，进而推动乡镇全面发展，为城乡统筹献力。

#### 参考文献

- [1]尹晓水，易德琴. 新型城镇化背景下重庆工业镇发展策略研究[C]//2014（第九届）城市发展与规划大会论文集，2014.
- [2]方波，王力国，黄合. 重庆市工业园区发展导向初探[J]. 城乡规划，2013（06）.
- [3]重庆市规划研究中心. 重庆市城乡总体规划（2007—2020年）2014年深化专题4：重庆市工业园区发展研究[R]. 2014.
- [4]重庆市规划局. 重庆市城乡总体规划（2007—2020年）（2014年深化）总报告[R]. 2014.
- [5]张震宇，魏立华. 转型期珠三角中小城镇产业发展态势及规划对策研究[J]. 城市规划学刊，2011（04），48.