

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自筹项目

立 项 编 号 BZ24ZC081

学 科 分 类 马列科社

课 题 名 称 巴中特色小城镇促进城乡融合发展的
作用机制和优化路径

项 目 负 责 人 杨丽芳

项 目 参 与 人 李维昊 文延春

负责人所在单位 四川农业大学马克思主义学院

联 系 电 话 19382067334

巴中市社会科学界联合会 制

巴中特色小城镇促进城乡融合发展的作用与优化路径

摘要：城乡协调发展是从国家发展大局出发制定的重要战略，有助于实现高质量发展的目标。特色小城镇可以成为连接城市和农村的“纽带”，发挥好特色小城镇对加速生产要素流动、促进城乡文化交流、带动农村经济发展的重要作用，可以实现城乡协调发展的“双赢”目标。而特色小城镇建设作为一项系统工程，需要做好统筹规划，在体现特色的同时也要考小城镇的持续发展问题，为特色小城镇建设提供资本、人才、制度、技术、文化等全方位保障。

关键词：特色小城镇；城乡发展；重要作用；实现路径

一、引言

城乡融合发展是破除城乡二元结构、拓展高质量发展空间、实现全体人民共同富裕的关键抓手，是推进中国式现代化的题中应有之义。改革开放 40 多年来，工业化、城镇化的快速推进带动了农业现代化发展，引起了城乡关系的重大变革，城乡关系呈现出新面貌。新世纪以来我国围绕农业、农村、农民实际需求出台的一系列政策，为进一步促进城乡融合发展创造了良好局面。下一阶段，需不断巩固和拓展已经取得的成果，推动城乡融合发展。2022 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，把促进县城发展作为新型城镇化的着力点¹。2023 年中央农村工作会议，则进一步提出“统筹新型城镇化与乡村全面振兴”，明确县城作为实现两者有机统一的关键点。2024 年中央一号文件也提出促进县域城乡融合发展，指出要优化县域产业结构和空间布局，构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系²。县域经济是经济发展的底部基础，也是城乡融合发展的关键支撑。特色小城镇主要分布在县域内，对打造县域经济新支点、吸纳劳动人口就地就近就业、缓解农村“空心化”问题、保护和发扬优秀传统文化意义重大。作为新型城镇化重要抓手的特色

¹ 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》_中央有关文件_中国政府网 (www.gov.cn).

² 中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见[N].人民日报, 2024-02-04(001).

小城镇，是城乡融合的重要着力点和支撑点，是引领区域全面发展的重要载体。通过建设特色小城镇，把乡村优美环境、人文风俗、历史文化、特色资源等在空间上进行集中和集聚，从而实现单向城市化到城乡融合的转变，加速人口、资本、土地在城乡之间合理配置，形成城、镇、乡村三者的功能分工，优化城乡空间布局。

为加速推动产业结构转型升级与兼顾城乡协同发展，贯彻落实强化新型城镇化建设，巴中积极贯彻落实国家及省市的有关要求，根据《巴中市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》的发展意见，凭借巴中特色产业与独特环境在特色小城镇建设方面取得了一定成效。巴中市小城镇建设的基本情况为，全市共有 123 个乡集镇，61 个建制镇，其中重点镇 5 个，省级试点镇 48 个，县城以下乡镇建成区面积达到 198 平方公里，乡镇平均建成区 1.1 平方公里、人口 3000 余人，平均 66 平方公里分布着一个小城镇³。巴中的特色小镇资源丰富、类型鲜明，包括旅游康养、特色农业、文旅融合、中医药产业等，在统筹县域城乡融合发展方面具有重要作用。在城乡融合快速发展的背景下，分析特色小城镇建设的优势与劣势，把握特色小城镇在促进城乡融合发展中的关键作用、探索特色小城镇建设促进城乡融合发展的实现路径，对于发挥特色小城镇在推动经济转型升级和新型城镇化建设中的作用具有重要意义。

二、理论分析与文献综述

在乡村振兴、新型城镇化和国内国际双循环的国家发展战略背景下，小城镇的全面健康发展是我国实现国家治理体系和治理能力现代化、实现第二个百年奋斗目标的基础支撑，学界也对小城镇的发展予以重视，在小城镇建设、发展、城镇化、规划等几个方面，专家们分别从多个学科展开了研究。

关于特色小城镇内涵和发展模式方面。早在 20 世纪 80 年代，费孝通（1984）就主张以小城镇为中心的发展模式。小城镇在我国有特殊的语境，其在不同的情

³ 城镇化建设调研报告 (diyifanwen.com).

境和发展阶段下有不同的定义。2000 年之前的研究主要是关于小城镇与大中小城市发展的重要性的争论，相关研究亦主要集中在对小城镇规模、乡镇企业以及发展模式的初步探索。进入新时代，随着外部政策环境改变，小城镇的发展动力、影响因素和机制也有了新的变化。时任浙江省省长李强（2016）对小城镇发展的新兴模式“特色小镇”概念进行了界定。罗震东（2020）、徐振宇，李人庆（2020）指出了小城镇的发展动力，分别阐明了小城镇发展的基础动力、新兴动力和可持续发展动力；乔晶，耿虹（2021）考察了城乡关系中小城镇的功能转型；何熠琳，张立，李仁熙（2020）、裘知，华懿，王玥（2021）主要聚焦于小城镇在区域的空间分布特征以及小城镇空间特征的影响机理。赵之枫，朱三兵（2019）、王雪芹，戚伟，刘盛和（2020）提出了小城镇发展的规划思路，小城镇研究的崭新方法。

关于特色小镇促进城乡融合发展方面。不少学者指出小城镇是城乡融合发展的重要手段，例如，温铁军（2007）、李强（2016）认为小城镇是解决“三农问题”，城市化问题、城乡二元结构问题的有效手段；陈炎（2016）、曾江和慈峰（2016）、王博雅（2020）认为特色小镇是产业转型升级的新平台，是建设新型城镇化的重要节点，是促进城乡融合的发展的新方式；学者们还从不同角度出发提出了特色小镇融入城乡融合发展的策略。姚尚建（2017）、王大为和李媛（2019）认为，小城镇的发展要进行产业升级，增加创新因素，实现传统产业和现代农业的结合。方叶林（2019）提出，通过特色小镇与区域经济之间的地域关联，联动其他社会力量；王坤（2022）、徐元朔、梁家和（2023）从新时代的发展背景出发，从乡村振兴、城乡一体化、共同富裕等视角关注到了特色小镇的可持续发展。

由此可见，学界关于小城镇的研究重点随着时代背景发生变化，现有研究多集中于意义、内涵及发展模式、发展规划等的探讨，而对于小城镇如何实现健康可持续、高质量发展的关注近两年才开始出现且研究较少。此外，有关特色小镇促进城乡融合发展的具体案例研究也较少，以民族地区城镇化建设为研究对象的文献相对较多，有关巴中特色小镇建设的文献则极少。由于经济社会发展水

平差距较大，西部地区和东中部地区小城镇发展模式和途径也存在较大差异。鉴于此，笔者在前述研究基础上，分析特色小城镇在促进城乡融合发展中的作用发挥，结合巴中县市、乡镇状况，深入分析特色小城镇促进城乡融合面临的困境与挑战，立足巴中发展实际，提出特色小城镇促进城乡融合发展的建设进展与存在的问题，提出促进巴中特色小城镇建设促进城乡融合发展的优化路径，弥补现有文献之空缺，为特色小城镇发展提供一些实际指导。

三、特色小城镇促进城乡融合发展的重要作用

（一）特色小（城）镇的内涵与发展

城镇化是人口和产业活动在空间上集聚的过程。费孝通、古清中较早提出“农村小城镇”、“人口城镇化”等概念，认为小城镇是吸纳农村剩余劳动力的重要载体。随后，我国城镇化发展导向由支持中小城市到偏向大城市，再到大中小城市和小城镇协调发展的过程，更加注重质量内涵的提升。

特色小（城）镇是近年我国新型城镇化建设中出现的一种新的空间生产模式，经历了由区域性实践推广至全国的阶段化发展进程。特色小镇政策自 2014 年由浙江省首先发起，属由政府自上而下提出的新型产业发展空间平台建设策略。2015 年，浙江省将“特色小镇”界定为“区别于行政区划单元和产业园区，具有明确产业定位、文化内涵、旅游和一定社区功能的发展空间平台”。同时，在特色小（城）镇的创建条件中，强调“产、城、人、文”四位一体，要求特色小镇在创建中结合区域文化资源禀赋，形成独特的文化内涵。2016 年，在浙江省特色小镇建设的启发下，全国范围内也开始开展特色小镇培育工作。并依据全国范围内的资源禀赋、产业基础现状及城镇化需求，将“特色小镇”概念转变为“特色小城镇”概念。国家发展改革委等四部委联合印发的《关于规范推进特色小镇

和特色小镇建设的若干意见》中将特色小镇界定为“以传统行政区划为单元，特色产业鲜明、具有一定人口和经济规模的建制镇”⁴，其选址优先选择全国重点镇，以推动新型城镇化和新农村建设为主要创建目的。在特色小镇的创建标准中，意见要求彰显其特色传统文化，并鼓励有条件的小城镇按照不低于 3A 级景区的标准规划建设特色旅游景区。

《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》提出推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能相结合、与特色产业发展相结合、与服务“三农”相结合。发展具有特色优势的休闲旅游、商贸物流、信息产业、先进制造、民俗文化遗产、科技教育等魅力小镇，带动农业现代化和农民就近城镇化。由于巴中历史文化及旅游资源较为丰富，各地区都具有各自的特色，特色小镇发展潜力大，可依据不同的资源禀赋打造旅游发展型、历史文化型、农业生产型特色小镇，促进城乡协同发展。

（二）特色小镇促进城乡融合发展的功能作用

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，新时代的城市与乡村不再是两极分化，打造城乡融合、相互依存的城乡共同体才是未来发展主流。破除城乡二元结构，迫切需要加快建立健全城乡产业、社会融合发展体制机制和政策体系，促进城乡要素双向流动。特色小镇是新型城镇化的示范，是各类生产要素自由流动的重要载体，是改变城乡二元分割的突破口。特色小镇促进城乡融合发展从空间、制度、人口等多个方面发挥作用，从国家宏观层面、社会中观层面再到聚焦于城市居民与农村居民的微观层面实现具有不同的功能与作用。

1、有效引导人口迁移流动，优化城乡空间格局

在城乡一体化的基础上，根据工农业发展的特点以及产业发展的水平，合理确定小城镇的数量与规模，能够优化城乡总体布局。通过小城镇基础建设，可以

⁴ 关于规范推进特色小镇和特色小镇建设的若干意见[J].财经界，2018，(08):1-2.

承接大中小城市产生过剩人口过多的压力，同时又能够与农村联系，进而带动农村经济社会发展。通过特色小城镇发展，有助于为区域经济结构调整提供新的思路，通过不同功能的特色小城镇打造，联动周边区域，实现城乡协调发展。

随着县城设施服务的不断发展与提升，小城镇的区位优势使其成为农民就近城镇化和劳动力回流安家的主要归宿之处。2022 年末全国常住人口城镇化率为 65.22%，根据目前的预计，到 2040 年左右，我国的城镇化率将达到 80% 左右。随着城镇化进程的不断推进，将会有 2 亿左右的人口进入城镇稳定居住或落户，其中包括大中小城市、县城和建制镇。但是，县城由于自身短板弱项的存在，难以为人口集聚提供完善的服务保障。小城镇推动县城改革突破，补短板强弱项，对于适应农民进城和劳动力回流就业安家提供了不可或缺的支撑。以小城镇为载体推进新型城镇化，具有就近就地吸纳农村人口转移的基础性作用，可避免陷入因长距离流动的“异地城镇化”导致的“乡村衰败”、“农村空心化”等发展困境。同时，特色小城镇主张特色产业发展，聚焦县城主导产业与突出特色服务并通过推进县城转型升级，在保证县城持续发展的情况下，积极承接部分中心城市非核心功能的疏解，提供功能性的专业化服务，强化与地级市城区的衔接配套。此外，依托县城的提质增效，能够将部分劳动力吸纳在县城，能够有效纾解大城市外来人口压力，积极推动大城市“瘦身健体”，促进大中小城市协调发展，从而优化城镇化空间结构，顺应城镇发展规律。特色小城镇一般位于城乡接合部地带，可使区域内生产、生活、生态达到“三生融合”，提升整体环境质量，吸引城市人口居住，转移城市人口压力，促进城市多中心发展。

2、保障城乡居民平等权益，增进民生福祉

乡村居民的需求升级不断提高，对于高质量教育、医疗和消费的需求与日俱增，人们向县城流动、生活和居住的主要原因之一就是县城具备较高质量的教育、

医疗以及其他便捷生活设施。工农兼业、城乡双栖、县城读书已经成为县域就业、通勤和享受公共服务的普遍模式。特色小城镇是县城的重要组成，能够承接县城的优质公共服务，提高小城镇城乡交通、通信等基础设施一体化建设，为工农兼业、城乡双栖等提供基础条件。

在过去的二十年中，我国农村劳动力逐渐摆脱了土地的束缚，并在相当长的一段时间内流向城市和二三产业就业。然而，由于各种原因，这些人并未真正在城市安家立业，而是长期“候鸟迁徙”式的漂泊于城乡之间。如今，我国正逐步迈入以城乡融合为轴线的县域振兴的城镇化。县城作为城乡之间的桥梁和纽带，是城乡融合发展中的关键一环。在此基础上，小城镇推动以县城为核心的全面发展，积极探索有利于城乡人口、资源要素等双向流动的体制机制。同时，县城发展质量的提升将会承担更大的责任，连接城乡，以城促乡，实现乡村振兴和农业农村现代化的“相向而行”，增强城乡融合持续发展能力。与此同时，满足人民日益增长的美好生活需要，必须牢牢抓住县城这个着力点。特色小城镇按照形态优美、功能完善、产业强劲、环境宜居、治理有效的要求，全面推动县城更新，增加公共服务供给，优化县城生活品质，推动县域治理能力现代化，完善相关配套，做精做强县域经济，稳定助推县域居民就业增收，从而使人民群众的幸福感和获得感、安全感持续增强。

3、发挥纽带作用，促进城乡资源优化配置

落实和推进城乡融合发展的体制机制，重点在于合力推进城乡生产要素的双向自由流动和公共资源的合理配置。在县域范围内，城乡的物质和社会交流非常密切，城乡的社会结构具有较高的同质性和衔接性，在空间上可以互补和兼容。因此，县城的纽带作用无比关键，无论是乡村振兴战略的实施还是新型城镇化的

推进，都是以县域为单位，以县城的辐射带动能力为核心，最终实现城乡融合发展。促进城乡融合发展的关键在于完善交通、网络等基础设施的基础上，推进城乡要素的自由流动、平等交换和合理配置，强化城乡空间之间的互补作用。

特色小城镇是城乡要素流动、资源优化配置的桥梁。根据区域经济学的观点，地表上的任何一个空间都不可能孤立地存在。为了生产生活运行，城乡之间、区域之间、城市之间总是不断地进行着商品、劳动力、资金、技术、信息等要素的相互传输过程，这一过程被称之为空间相互作用⁵。从促进城乡融合的角度来看，要促进城乡协调融合发展，就需要促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，加强交通、网络等公共基础设施建设，提高城乡空间相互作用的互补性和可及性。大城市、中小城市、县城、乡村的分布实质是一个连续体，中间的关键地带就是县城。高质量推进城镇化，需要协调推进人口结构、经济结构和生活方式的转型，换句话说，就是要新型城镇化、工业化、信息化和农业现代化的同步发展。如果要有效联结城市与乡村，高质量推进城乡融合，首先就是联结中间地带，提高中小城市和小城镇的产业、人口、生活等承载能力，合理配置生产要素，提升乡村发展能力。随着劳动力成本和原材料成本的不断上升，我国有效供给不足的问题日益凸显，以往劳动密集型的经济模式日益衰竭，无法带来持续可观的经济回报。特色小城镇作为一种创新商业模式，可实现产业结构升级和转型升级，已成为推动农村经济高质量发展、实现城乡一体化的重要抓手。另一方面，特色小城镇有助于加快农业转移人口市民化，同时特色小城镇建设过程中积极创新各项制度，完善公共服务配套，有助于重塑乡村文化生态、完善现代乡村治理体系，缩小城乡差距。

⁵ 张琦.新型城镇化的新着力点——以县城为重要载体的城镇化建设路径思考[J].人民论坛, 2022, (18):62-66.

四、特色小镇促进城乡融合发展的现实挑战

（一）资金投入不足，基础设施薄弱

虽然特色小镇区位优势明显，能够在城市和乡村之间搭建起中转桥梁，但要想突出特色小镇建设，提升特色小镇知名度，就需要夯实特色小镇发展基础。实现文化、健康、养老、旅游、教育、培训、运动、休闲等多种功能为一体。由于特色小镇建设需要的资金相对庞大，如果单靠政府的投资和财政支持很难完成特色小镇规模建设。

特色小镇的建设和发展离不开资金支持，用于基础设施建设、特色产业发展、公共服务设施建设等。然而，由于资金有限、融资渠道不畅等，导致特色小镇在发展建设过程中，会面临资金短缺的问题，使得基础设施建设进展缓慢，特色产业发展受限，公共服务设施无法满足需求，制约了特色小镇的发展。基础设施是特色小镇发展的重要支撑，如交通网络、供水供电、通信设施、污水处理等。部分特色小镇，由于资金投入不足，导致基础设施建设滞后或薄弱，出现交通拥堵、供水供电不足、通信不畅等问题，影响居民的生活和特色产业发展。基础设施薄弱还进一步影响特色小镇的吸引力和竞争力，弱化投资者的参与。

（二）规划设计不完善

特色小镇建设需要明确建设规划、政策和制度等，但目前相关规划还比较宏观，具体发展规划的编制相对滞后，缺少具体的特色小镇发展规划和产业园区、特色产业和相关产业发展规划等。在进行资金预算时，也需要结合不同乡村与小镇的实际情况，合理进行资金分配，提高资金的使用效率，全方位进行特色小镇规划。

政府在贯彻落实中央和省市关于特色小镇建设的相关文件精神时，制定了总体规划和相关保障机制。但方案实施过程中，存在地方政策落实和市场运营相互脱节、不畅通的情况，导致出现主导产业薄弱、空间布局松散、质量效益低下等问题。近年来，随着新型城镇化建设步伐的加快，越来越多的人涌入城市，

人口的流动，使得村镇核心区域流失了大量劳动力，影响了特色产业扶持政策、生态环境保护、社会资源整合、监督保障机制等之间的融合，无法形成产、城、人、文有机结合的特色小城镇文化。特色小城镇的发展离不开政府的扶持指引，有关部门应熟悉并掌握特色小城镇发展的特点、规律及要求，这样才能合理确定特色小城镇的定位与布局、特色产业发展、金融与财政支持和管理与服务政策等。

（三）特色不鲜明、发展定位不清晰

特色小城镇建设的核心价值是挖掘当地特色产业、旅游文化或社区服务等，能够凸显产业品牌，彰显地方特色。然而有些特色小镇未能深入挖掘其内涵，导致在顶层设计时未能充分融合其原有功能，从而无法形成完善的产业链。特色小城镇产业体系存在同质化、产业结构和空间布局不合理、规模小、链条短等问题突出。

小城镇的发展长期受到县域经济发展水平的制约。县域经济发展活力较为缺乏，投入资金的同时未对区域内镇、村进行清晰规划和具体指导，县域内小城镇发展缺乏合理规划和鲜明特色，导致重点产业不突出，比较优势不明显，通过资金对于小城镇的城镇化建设的支持作用有限。部分小城镇由于没有挖掘出自身特色作为支柱产业，导致特色小镇失去其独特资源优势。小城镇照抄照搬城市化建设路径，热衷于搞土地开发和不符合实际需求的大拆大建、形象工程，不顾资源禀赋、市场需求等实际情况，盲目兴办产业园区和产业项目，缺乏对于相关市政公共服务和配套设施建设的关注和投入，偏离了以人为本的新型城镇化发展方向，忽视了城乡居民的美好生活需求和节约集约用地的原则，一定程度上破坏了城乡环境保护，导致资源浪费。

五、特色小镇促进城乡融合发展的优化路径

（一）创新体制机制，破解发展瓶颈与难题

按照高质量发展要求，打造产业特色鲜明、要素集聚、宜业宜居、富有活力的特色小镇，形成产业特而强、功能聚而合、形态小而美、机制新而活的发展平

台。在坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”的前提下，深入推进农村土地征收制度、农村集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度“三块地”改革，推动可持续高质量发展。坚持政府引导与市场化运作相结合的模式，发挥政府制定规划政策、搭建发展平台等作用，推动多元化主体共建共享，推动特色小城镇建设的高效运营和可持续发展。

首先，政府要做好规划引导和搭建服务平台。做好规划引导，首先要在集约利用土地基础上，给予城乡建设用地增减挂钩指标支持，避免同质化竞争、重复建设。同时政府的作用还要着眼于打造大众创业、万众创新的平台，特色小城镇的市场主体培育、产业发展、创新活动、创业人才引进都离不开政府的服务平台，在体制机制、服务管理、科技创新、成果孵化、保障市场秩序方面发挥政府的积极作用。其次，必须对相关政策和制度进行进一步完善和优化，对不同小镇确定的开发主题、特色产业做好统筹规划、差异化定位。建立长效机制，完善特色小镇建设的评估体系，以确保其高效运转。在特色小镇建设过程中既要发挥政府财政资金的引领作用，也要将金融机构和社会资本纳入投资主体之中，加强政府与社会资本合作。支持相关企业通过发行专项债券筹集建设资金，用于特色小镇的公共基础设施；优先扶持特色小镇内符合国家专项建设基金的项目，鼓励社会资本投资具有发展潜力的项目。将地方扶持资金应用于旅游、创新创业、文化发展等各类特色小镇的具体项目。

（二）科学编制规划，推动镇村融合、一体化

今年的省政府工作报告提出，实施“百县千镇万村高质量发展工程”，大力推进强县促镇带村。镇村联动，就是把乡镇所辖的集镇和村庄作为一个整体，按照城乡发展一体化的目标和要求统筹谋划，进行“硬件”建设和“软件”建设的联动推进。县镇村是促进城乡区域协调发展的主阵地，一体推进县镇村发展，实现镇村融合和一体化发展是带动乡村全面发展从而促进城乡融合的有力途径。

在推进镇村融合时候，要坚持因地制宜的原则，搞好选点布局。巴中市的很多村镇都有其独特的历史、文化、资源和产业基础，可以挖掘和发展这些特色，来推动经济发展，提升农村经济活力，促进城乡融合发展。编制镇域规划和村庄

规划，既要充分利用咨询机构的技术力量，更要有效发挥政府规范引导作用，把政策做细、把工作做实。根据村庄功能定位、区位条件、产业特色、人文底蕴、资源禀赋的不同，按照集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类、整治提升类等类型划分，研究确定每个村庄的类型归属。统筹考虑城镇产业发展、基础设施建设和公共服务配置，引导人口向乡镇所在地、产业发展集聚区集中，引导公共设施优先向集聚提升类、特色保护类、城郊融合类等村庄配套。首先，推动镇村产业融合。通过打造有吸引力的旅游景点和特色品牌，促进镇村经济联动发展。与周边农村合作发展农业，促进农业现代化和农民增收。帮助农村发展特色农业，提高农产品质量和附加值，推动农村地区的转型和提升。建立健全镇村产业协调发展新机制，促进城乡产业合理布局、三次产业有机融合、城乡经济要素有序流动和城乡产业有效对接，为转移农民提供务工就业的场所，为城乡发展一体化提供源源不断的动力。其次，推动镇村资源共享。需将城镇和乡村有机地结合起来，实现资源共享、产业融合和公共服务共建共享。通过完善基础设施、提供公共服务、改善农牧民生活条件，缩小城乡发展差距，促进城乡一体化发展。最后，形成镇村一体的空间格局。将特色小城镇与周边农村有机结合，相得益彰，使农村的资源 and 特色得以充分发挥，又使得特色小镇获得更多的发展空间和资源支持。

（三）聚焦城镇功能分类，扎实推进产业振兴

促进城乡融合发展的关键在于推进城乡要素的自由流动、平等交换和合理配置，强化城乡空间之间的互补作用。县城作为城市与乡村的重要联结纽带，具有平衡集聚和分散、贯通上层与基层的功能，包括中小城市和小城镇等，新的发展阶段，县城的定位和作用理应得到重新审视和重视，才能充分发挥各类城镇的功能和优势。2017 年中央一号文件《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》中提出：围绕有基础、有特色、有潜力的产业，建设一批农业文化旅游“三位一体”、生产生活生态同步改

善、一产二产三产深度融合的特色村镇⁶。特色村镇是加快培育农业农村发展新动能的主要抓手。

《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》强调要科学把握功能定位，分类引导县城发展方向，总体上按照大城市周边县城、专业功能县城、农产品主产区县城、生态功能区县城、人口流失县城五种功能定位与类型划分。特色小城镇的功能定位是否清晰决定特色小镇能否有效促进城乡融合。根据文献研究，特色小镇有生态文化旅游功能型、交通枢纽功能型、产业培育功能型和科技创新功能型。巴中市的城镇在各区县内分布相对均衡，大多数小城镇都具有丰富的历史文化资源和旅游资源、具有自身特色。在巴中市特色小城镇的建设过程中要根据第一、二、三、四大产业和产业部门的定位与特征进行划分，确定不同类型，因地制宜、差异化竞争，培育县域城乡融合有效载体。例如，资源禀赋良好、交通区位优势、富有发展潜力的小城镇要在巩固传统农业产业优势的基础上，聚焦高端产业和产业的高端方向，着力发挥主导特色产业优势，延伸产业链、提升价值链、创新供应链，吸引人才、技术、资金等高端要素集聚，打造特色产业集群。远离中心城市传统小城镇要着力优化产业结构、推动绿色发展，统筹农业资源保护和节约利用，实现资源减量化、生产清洁化、废物资源化，提高农业可持续发展能力；强化农村耕地资源、水资源等不可再生资源的节约集约利用，加强林业、渔业等可再生资源的管控与养护；推进农业清洁生产，推广化肥、农药的减量使用，推进种养循环体系建设。

（四）提升公共服务供给，打造宜居生活环境

打造小城镇的宜居宜业人居环境，重点要增强中心镇区的生活服务功能，提升吸引力和人口集聚能力；聚焦居民日常需求，构建便捷的生活圈、完善的服务圈和繁荣的商业圈；补齐基础设施“短板”、提升公共服务水平，在留住乡愁记忆中延续历史文脉，建设生活环境整洁优美、生态系统稳定健康、生产方式绿色环保、人与自然和谐共生的美丽镇村，提升人民群众的获得感和幸福感。

⁶ 中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见[N].人民日报, 2017-02-06(001).

积极推动城镇公共服务向农村延伸，统筹布局建设学校、医疗卫生机构、文化体育场所等公共服务设施，大力提升公共服务质量和水平，使群众在镇区就能够享受较高质量的教育、医疗、文化等公共服务。加快补齐农业农村发展“短板”，健全农村公共服务设施投入长效机制，不断缩小城乡公共服务的差距。推进城乡居民公共服务和社会保障均等化，构建城乡一体、全民覆盖、普惠共享的基本公共服务体系。特色小镇建设要立足小镇的资源禀赋、区位条件、历史文化底蕴、产业特色等，深度剖析小镇的发展基础和条件，形成不同于其他小镇的差异化特色。探索绿色发展方式，严守生态保护红线，积极盘活存量和低效建设用地，实现小城镇的可持续发展。例如，巴州区化成镇立足“山水文化魅力镇、生态经济活力区、养身养心目的地”的总体定位，围绕特色资源、区位优势、发展潜力等资源优势，坚持“核心景区+特色园区”的总体发展思路。平昌县驷马镇双城村立足“巴山美村·父亲原乡”发展定位，打造集体休闲旅游、民宿酒店、文化农事体验、研学等多种业态类型的“田园景区”。巴中市的小城镇建设应该以特色主导产业为根基，着力培育建设特色产业集群，推动产业向小镇集聚，以技术和模式创新为动力，促进产业链升级与改造，促进农村一二三产业深度融合发展，为构建乡村振兴产业体系、生产体系和经营体系发挥“引擎”作用，让优质资源得到充分整合利用，缩小城乡差距，促进城乡融合发展。