

创新中心镇小城市化模式

—以浙江小城市培育为例

杨红新

(中共浙江省委党校, 杭州 311121)

【摘要】从理论上分析了中心镇小城市化的必要性, 针对浙江省在中心镇小城市化过程中面临的集聚辐射能力不强、基础设施和公共服务发展滞后、要素制约突出、政府责权不匹配等问题, 提出各地应在充分利用本地地区的地理环境、人文历史、产业特色等优势的基础上, 通过不断创新中心镇小城市化的模式, 解决中心镇小城市化过程中存在的问题。

【关键词】中心镇; 小城市; 浙江; 模式

【中图分类号】F291.1

【文献标志码】A

【文章编号】1673- 291X (2012) 10- 0150- 03

前言

近年来, 浙江省委省政府及时制定发展战略, 大力倡导中心镇建设。1999 年提出“着力培育 100 个中心镇”, “中心镇”概念第一次在省委省政府的规范性文件中出现, 从此浙江省拉开了中心镇培育的序幕^[1]; 2007 年公布了第一批 141 个省级中心镇名单^[2]; 2010 年, 浙江省委、省政府作出开展小城市培育试点的战略决策, 公布了 27 个小城市培育试点镇的名单^[3]。2010 年年底全省中心镇的数量、面积、人口、农业经济总收入、财政总收入分别占全省建制镇总量的 27.5%、39.2%、61.2%、48.8%、51.4%。中心镇在快速发展中也存在着一些问题, 比如: 人口、产业集聚度不高造成辐射能力比较弱, 城市功能不完善对产业和人口的吸引力低, 责任权利不匹配导致基础设施建设落后、公共服务滞后。把中心镇培育成小城市, 是实现大中小城市和小城镇协调发展的必然要求, 是继续推进新型城市化的战略选择, 是统筹城乡发展、促进城乡一体化的重要载体。

一、中心镇小城市化的理论分析

1. 建立合理的城镇规模体系

合理发展大中小城市, 建立协调的城镇规模体系, 是城市化道路选择的一个重要方面。合理的城镇规模体系是高水平、高质量城市化内在要求, 能够实现大中小城市和小城镇之间功能互补、统筹协调发展, 充分发挥对周围地区的辐射和带动作用。在市场经济条件下, 城市数量的增加, 各类生产要素必然根据优胜劣汰的市场法则, 分别流向特大城市、大城市、中等城市及小城市, 从而形成相对合理的、宝塔型的城市规模结构, 并同时实现城市规模的递次升级^[4]。

2. 符合城乡聚落发展演变的客观规律

从城乡聚落演变规律的角度来看, 那些功能强、规模基础好的中心镇成长为小城市符合城乡聚落向高层次形态结构演变的

客观规律。一般情况下，大中小城市都是由古代的小村庄或小城堡逐渐演化为小城镇，然后发展成为小城市、中等城市，在扩大为大城市、特大城市^[5]。国内的城市，深圳，过去是个小城镇，经过三十多年的发展，现在已经成了有相当影响的大城市；上海、南京、杭州、苏州、无锡、嘉兴、绍兴等城市，也是由过去的小镇或县城经过漫长的演变和发展逐步成长起来的。

3. 实现农业现代化和推进新农村建设的现实选择

新农村建设和农业现代化的关键在于城市化和工业化的带动。农业现代化实现的前提是农村剩余劳动力的转移和农村人均资源占有量的增加，对农业进行规模化、产业化经营，而城市化则是吸纳农村剩余劳动力转移的主要途径，中心镇则是就近转移农村人口的重要平台。小城镇所支撑与导向的农业仍然是“农村农业”，而现代农业的发展离不开城市的技术、资金、管理与市场。通过小城市的建设，实现城市领导农业发展，从农村农业向工业农业或都市农业的过度；吸纳农村剩余人口，积累产业资本，提高农民收入，为新农村建设提供资金、人才、技术等方面的保证，把农村建设成生产发展、生活宽裕、土地节约、环境优美、乡风文明的新型村庄社区。

4. 推进工业转型升级，加快第三产业发展的的重要途径

城市是高端生产要素集聚的平台。通过不同产业在城市的集聚，形成现代产业集群，充分发挥集聚的规模经济效应，加强不同企业之间的在技术、生产、销售等方面的交流和协作，增强对高端生产要素的吸引力，推进中心镇传统优势产业向高附加值产业转型。制造业在中心镇的集聚和发展，创造出的就业岗位，吸引农村剩余劳动力向中心镇集聚。人口在中心镇的集聚以及收入水平的提高，会增加对服务业的需求，然而绝大多数的服务业生产和消费必须在面对面的情况下完成，对于集聚的要求更强，而城市是不同企业和人才的高度集聚地。随着人民生活水平的提高，农民的消费性服务需求也在不断增加，然而目前要做到“送服务下乡”还比较困难；所以，发展服务业最终还是要发展城市^[6]。

二、浙江中心镇小城市化存在的问题

1. 集聚和辐射能力不强

城镇规模较小，集聚和辐射能力不强。2010年，平均每个中心镇的总人口为6.7万，镇区人口为2.6万，中心镇镇区人口占全镇人口比重为38.8%；城市化水平为41.4%，低于全省城市化水平17.6个百分点。研究表明，中心镇镇区人口5万以上，才能产生一定的集聚效应；镇区人口10万以上，才能满足城镇基础设施配套经济型的要求。城镇规模小必然造成发展空间和辐射区域狭小，难以把周边乡镇的资源集聚起来，对镇域经济也无法起到辐射作用。浙江乡镇企业在发展过程中走的是分散发展的道路，大量的乡镇企业不是集聚在镇区，而是分散布局在自然村落。镇区企业数量偏低、集聚度不高，既阻碍了农村富余劳动力向镇区转移；又降低了基础设施的利用率。

2. 基础设施、公共服务发展滞后

基础设施、公共服务不能满足城镇发展的需要。镇区内部和外部交通道路布局不合理，导致区域内外通达性不畅；水、电、污水排网的建设跟不上城镇发展的需要；通讯信息网络体系发展滞后；忽视生态环境保护，生活配套设施投入不足。受传统运行机制和思维的影响，镇政府以三农工作为主，机构设置、管理体制等都按照原有小城镇模式运行，很少承担起城市管理、社会服务等职能，在服务方式上呈现出单一性、分散性、低效性特征，不能适应中心镇进一步发展的需要。医疗、教育、文体、卫生等社会事业滞后；公共服务机制不健全，整体服务水平较低，无法满足群众日益增长的多层次、多样化的服务需求。

3. 要素制约突出

中心镇在要素资源配置中处于弱势地位，土地、人才、资金的短缺表现最为突出。第一，土地资源紧缺。与一般乡镇相比，中心镇有更多的市政工程、基础设施需要建设，产业和人口的集聚更是加大了对土地的需求，许多项目建设用地很难得到保障。比如，瓜沥镇制定的“三年行动计划”确定的 100 个项目国内供需用地 3 949 亩，已安排近 2 500 亩，尚需解决 1 500 亩，土地缺口达到 38%。第二，人才难以积聚。流入中心镇的人员以低素质、低技能的外来务工人员为主，高层次人才不愿意向中心镇流入，城市规划建设和经济管理等专业人才匮乏。第三，建设资金缺乏。中心镇推进小城市建设，有更多的市级重点工程需要配合实施，2010 年中心镇平均财政总收入 2.7 亿元，多数中心镇没有建立一级财政体制，缺乏政府投融资平台，加上体制、政策等因素，丰富的民间资本难以真正转化为城市建设资金，镇财政收入不敷出。

4. 中心镇政府责权不匹配

乡镇的权限和职能与实际承担的管理任务不相符。近几年，浙江的中心镇经济社会快速发展，镇政府承担的职能逐渐扩大到经济、政治、文化、社会和生态建设等各个领域，但是小城镇的管理权限尤其是城市管理权限缺乏严重，客观上要求增加镇级管理权限和综合服务能力。现行的“条块”管理体制中公安、工商、税务等具有行政执法权的部门实行的是垂直管理，乡镇政府缺乏法律赋予的执法权和主体资格，形成了“市一级的工作要求，县一级的经济地位，镇一级的管理权限”的局面。乡镇政府没有行政执法权和决策权，在当前依法行政的环境背景下，导致“权在部门，事在基层”，“看得见的管不了，管得了的看不见”，权限和职能与乡镇实际承担的管理服务任务极不协调。

三、浙江中心镇小城市化的模式创新

浙江省中心镇在小城市化过程中，通过不断创新小城市化的模式，充分发挥本地区地理环境、人文历史、产业特色的优势，逐步解决小城市化过程中存在的问题。近年来，各试点镇经济社会快速发展，城镇建设步伐加快，走出了各具特色的小城市发展之路。比较典型的模式有：店口镇一产业与城市互促互进的模式，横店镇体制改革、机制创新模式，塘栖镇、瓜沥镇大城市辐射型模式，佛堂镇商贸文化带动产业和城市集聚发展的模式、六横镇港航物流模式。

1. 店口镇产业与城市互促共进的模式

店口镇以产业集聚推动城市发展，以城市发展带动产业升级。2010 年年底，店口镇有两家中国五百强企业 and 上市公司、5 家超 10 亿、27 家超亿、300 多家规模以上企业，初步形成了铜加工、管业、汽配、制冷四大产业集群。近年来，店口镇依靠产业集聚的优势，积极实施投融资体制改革，大胆尝试“民资造城”，通过民间资本投资建设教育文化体育等公共设施，建成全省首个镇级日处理能力 30 吨的垃圾焚烧厂、全省首条镇级天然气管网，全省首家镇级商业综合体、全省首个镇级现代数码影城、全省首家镇级四星级现代化农贸市场和华东地区最大的汽配水暖集散基地，使城市功能得到不断完善。2010 年，店口镇实现规模以上工业产值 412.2 亿元，生产总值 83.14 亿元，财政收入 11.0 亿元，农民人均纯收入 27 529 元，综合实力居浙江省“百强镇”第四位，全国“千强镇”第十八位。

2. 横店镇体制改革、机制创新模式

横店镇以体制改革促进机制创新，为小城市建设营造良好的发展环境。第一，建设投入机制的创新。按照“谁投资、谁受益”的原则，鼓励企业投资，吸引社会力量参与城市公共基础设施和公益事业建设，拓展城市建设投融资渠道，创造了“政府规划设计，企业投资建设”的横店城市化模式。第二，行政管理机制创新。成立了工商管理分局、质量技术监督分局、东阳市环境保护局南江流域分局和东阳市城市管理行政执法局横店分局，以更加适应横店城市化发展需要。第三，户籍改革机制创新。由派出所行使农转非职能，对建成区内拥有合法固定住所、有稳定职业或生活来源的本地居民，根据本人意愿办理城镇居民户口。第四，社会保障的机制创新。设置专门部门，积极推进社会养老保险、新型农村合作医疗保险、特困户最低生活保障、五保户集体供养等社会保障制度。

3. 塘栖镇、瓜沥镇大城市辐射型模式

塘栖镇充分利用靠近杭州旅游消费地的优势，积极发展旅游业，通过旅游业带动城市发展。塘栖镇在小城市建设中，整合镇域山水、历史、非物质文化遗产等民俗文化资源，加大历史依存保护，复兴古镇形态和意境；充分利用丁山湖、超山等生态景观资源，打造运河综保工程和超山综保工程两大综合体。在“运河综保”中，开展“水体治理、古镇保护、绿化景观、完善路网、人居环境、土地整理”六大工程，确保“水、岸、桥、镇、文、景、房、农”相互协调。瓜沥镇利用依托空港、高速公路、杭甬运河等区域性交通设施的优势，积极建设环杭州湾地区的现代物流基地；借助江东开发的机遇，拓展工业发展空间，积极承接杭州产业转移，打造杭州市都市经济圈的工贸卫星城市；加快基础设施的联动建设，构建现代化的基础设施网络，强化环境综合治理，改善生态环境，建设杭州市东南部宜居宜业的新城。

4. 佛堂镇商贸文化带动产业和城市集聚发展的模式

佛堂镇建镇历史悠久，有“千年古镇、清风商埠、佛教圣地”值美誉。佛堂镇依靠其深厚的历史文化资源，坚持古镇文化、佛教文化和古居民文化“三位一体”，打造“商城购物，古镇游玩”的古镇旅游品牌。依托毗邻义乌国际商贸城的优势，通过发展商贸流通经济，推进全民创业，加快产业人口集聚，建设义乌商贸城副中心。佛堂镇现有个体工商户 8 000 多家，大型商贸中心 4 家、专业市场 5 家、综合性市场两家，形成了文化体育用品、针织、工艺品、食品加工、建筑建材等五大优势产业，常住人口 18.3 万。按照“两区四片、轴向展开、两翼拓宽”总体布局结构，加快建设“产业新城、文化名镇、人居花园”，打造成为义乌西南的经济、文化、旅游中心。

5. 六横镇港航物流模式

六横镇凭借自身的区位、港口和岸线资源优势，以临港工业、港口物流和海洋旅游提升城市发展水平。在临港工业方面，引进中远、龙山、鑫亚等规模以上船舶修造企业，六横煤电一体化项目等大型企业，促进水产、五金、机械等传统产业的转型升级。在港口物流方面，依托已建成的金润石油 3 万吨级码头、浙能煤炭码头和正在建设的武钢铁矿砂中转码头，积极推动港口发展由单一货物运输向集输运网络、大宗商品交易平台、金融和信息支撑系统“三位一体”的港航服务体系转变。在海洋旅游资源开发方面，开发海岛世界、普陀假日岛、大铜盘三个特色旅游区，重点发展休闲度假、海鲜美食等特色旅游，探索发展游轮游艇等高端旅游。通过海洋资源的开发，加快人口产业集聚发展和基础设施建设、拓展城市发展外延、完善城市服务功能、创新城市管理体制。

参考文献：

- [1] 中共浙江省委，浙江省人民政府. 浙江省城市化发展纲要[Z]，1999.
- [2] 浙江省人民政府. 关于加快推进中心镇培育工程的若干意见[Z]，2007.
- [3] 浙江省人民政府. 关于开展小城市培育试点的通知[Z]，2010
- [4] 陈秀山. 中国区域经济问题研究[M]. 北京:商务印书馆，2007.
- [5] 施岳群，庄金峰. 城镇化中的都市圈发展战略研究[M]. 上海:上海财经大学出版社，2007.
- [6] 陆铭. 重构城市体系—论中国区域和城市可持续发展战略[J]. 南开大学学报，2010，(5).